

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Meeli Tuubel

**PUUETEGA INIMESTE VALIMISÕIGUSE PIIRAMINE EESTIS – KOOSKÕLA
ÜRO PUUETEGA INIMESTE ÕIGUSTE KONVENTSIOONIGA**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Merilin Kiviorg

Tartu
2020

SISUKORD

Sissejuhatus.....	3
1. Puuetega inimeste õiguste kaitse kujunemine	9
2. Konventsiooni artikkel 12 vaimse tervise häirega inimeste õiguste kaitsel	14
2.1. Võrdse tunnustamise tagamine.....	17
2.2. Õigus- ja teovõime tunnustamine.....	20
2.3. Abi õigus- ja teovõime teostamisel	22
2.4. Toetatud otsuse mudel.....	24
3. Puuetega inimeste valimisõiguse tunnustamine	28
3.1. Valimisõiguse piiramine valimisprotsessi terviklikkuse kaitseks	28
3.2. Valimisõiguse piiramine eestkostele määramise tõttu	30
3.3. Valimisõiguse reformimine EL riikides	32
3.4. Otsuse tegemise toetamine valimisõiguse teostamisel.....	34
4. Teovõime käsitus Eestis	37
4.1. Piirangud teovõime teostamisel Eesti õiguses	39
4.2. PÕIK komitee tähelepanekud Eesti osas.....	44
4.3. Valimisõiguse säilitamise hindamine kohtumenetluses	47
Kokkuvõte.....	54
Restrictions of the right to vote of persons with disabilities in Estonia - compliance with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities.	
Summary	61
Kasutatud kirjandus	64
Kasutatud õigusaktid.....	68
Kasutatud kohtupraktika	68

SISSEJUHATUS

Tänapäevane demokraatia põhineb iga isiku õigusel osaleda valimiste kaudu otsuste tegemisel, mis mõjutavad nende elu. Hääleõigus on demokraatlikus riigis kesksel tähendust omav põhiõigus,¹ millega tunnustatakse inimese õigust osaleda ühiskonnaelu korraldamisel ja selle mõjutamisel.

Vaatamata põhiõiguste erilisele kaitsele on kahel selgelt eristuv alsihtgrupil valimisõiguse kasutamine piiratud või ka välistatud: vanglakaristust kandvatel isikutel² ja vaimse tervise häire tõttu eestkoste alla määratud inimestel³. Kinnipeetavate valimisõigusest ilmajätmist argumenteeritakse väitega, et kurjategijat võib karistada ühiskonnaelu mõjutamise võimaluse vähendamisega, sest kurjategijana on ta rikkunud ühiskonnaga sõlmitud lepingut ja seega vääril valimisõiguse kaotamist.⁴ 2015. aastal on Riigikohtu üldkogu põhjendanud vanglakaristust kandvate isikute hääleõiguse piiramist vajadusega ajutiselt kõrvaldada riigivõimu teostamiselt need isikud, kes on ühiselu aluseks olevaid, sh karistusseadustikuga kaitsmist väärivaks peetud õigushüvesid jämedal moel kahjustanud. „Selline kõrvaldamine teenib ennekõike riigivõimu legitiimsuse eesmärki, võimaldades valimiste kaudu toimuvat võimu legitimeerimisel osaleda üksnes isikutel, kes ei ole eelnimetatud väärtusi oma tegudega kahtluse alla seadnud. Ühtlasi kaitseb selline piirang nende isikute õigusi, kes ei ole oma tegudega ühiselu aluseks olevate väärtuste suhtes taolist lugupidamatust väljendanud“.⁵

Eestkoste alla määratud vaimse puudega või psüühikahäirega inimeste puhul eeldatakse, et neil puudub väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks.⁶ Kui ratastoolis inimese õigus elukeskkonna kohandustele ja juurdepääsule avalikule ruumile on seatud kohustuseks õigusaktides, siis vaimse tervise häirega inimeste juurdepääsu tema põhiõiguste teostamise võimalustele nähaakse erinevalt. Puue on inimese üksnes üks inimese tunnustest ja võiks öelda, et mitte inimene ei ole puudega, vaid inimest ümbritsev keskkond,

¹ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 57 kamm 1. Vt ka kamm 4: „Asjaolu, et hääleõigus ei paikne II peatükis, ei näita selle põhimõttelist erinevust, vaid osutab tõsiasjale, et §-l 57 on ka teistsugune iseloom. Paragrahvi 57 normi põhiõigusena käsitlemisel tuleb teda vaadelda samuti nagu II peatükis paiknevaid norme.“ – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

² PS § 58: Seadusega võib piirata nende Eesti kodanike osavõttu hääletamisest, kes on kohtu poolt süüdi mõistetud ja kannavad karistust kinnipidamiskohtades. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

³ PS § 57 lõige 2: Hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks.

⁴ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 58 kamm 3.

⁵ RKÜKo 3-4-1-2-15 p 51.

⁶ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 58 kamm 7.

mis ei suuda kohaneda inimeste erinevate vajadustega. Õiguslikult kehtiva ja iseseisva otsuse tegemiseks peab vaimse tervise häirega inimestele olema tagatud samasugused tugisüsteemid, nagu on füüsilise puudega inimestele elukeskkonna kohandused, mitte välistama nende põhiõigusi.

Valimisõigus kui üldine poliitikas osalemise õigus on õiguslikult kaitstud rahvusvaheliste ja Euroopa õigusnormidega. ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 21 ja ÜRO Inimõiguste Komitee poolt vastu võetud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti⁷ artikkel 25 sätestavad üldise poliitikas osalemise õiguse: igaühel peab olema õigus ja võimalus osaleda valimistes ning seda õigust ei saa põhjendamatult kitsendada. Kuigi inimõiguste lepingud peaks puuetega inimeste põhiõiguste kaitse samavõrdselt tagama, siis jääb erivajadustega seonduv üldiste põhiõiguste äärealadele ja tekkis vajadus puuetega inimesi spetsiifiliselt puudutavate õiguste kaitseks. Puudega inimesed on teiste inimestega võrdsetel alustel põhiõiguste kandjad ja riigil tuleb tagada puuetega inimeste juurdepääs ühiskonnaellu põhiõiguste tagamiseks. ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni⁸ (edaspidi ka kui konventsioon või PIÕK) vastuvõtmise ja täitmise seirega on toimunud olulised paradigma muutused selles, kuidas puudega inimesi koheldakse. Konventsioon rakendamisega ollakse eemaldumas puuetega inimeste meditsiinilisest ja sotsiaalsest lähenemisest inimõigustel põhinevale lähenemisviisile, milles puuetega inimesi peetakse õiguste kandjateks, mitte pelgalt kaitse, rehabilitatsiooni või hoolekande saajaks.⁹ Puuet defineeritakse kui inimese pikaajalist füüsilist, vaimset, intellektuaalset või meelelist kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel.¹⁰ Takistusteks võivad olla erinevad elukeskkonnas esinevad asjaolud, näiteks ligipääs ehitistele ja avalikule ruumile, sildistav ja tõrjuv suhtumine, kuid ka keerulise sõnastusega tekst, mis takistab inimese juurdepääsu vajalikule teabele otsuse tegemiseks.

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikliga 12 tunnustatakse puuetega inimeste õigus- ja teovõimet kõigis eluvaldkondades teistega võrdsetele alustel. See tähendab, et sõltumata inimese vaimsest võimekusest käsitletakse kõiki inimesi õigus- ja teovõimelistena ning õiguslikult tuleb neid vastavalt kohelda, eemaldades selle nimel ühiskonnaelust takistused, mis

⁷ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

⁸ Konventsiooni on ratifitseerinud 181 riiki, sh 21 EL liikmesriiki ja Euroopa Liit ise. Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.

⁹ A/HRC/37/56, 12.12.2017, Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, p 20.

¹⁰ PIÕK, art 1.

seada ei võimalda. Konventsiooni artikkel 12 seab osalisriikidele ülesandeks loobuda inimesi pidamast võimetuteks langetama teatud või kõiki otsuseid oma eluvaldkondades ja sellega teovõime piiramisest. Inimese enda otsus ei pea olema teiste inimeste hinnangul tema paremates huvides olevaks, vaid põhinema inimese tahtel ja eelistustel, seejuures on ka õigus võtta riske ja teha selle osa. Praegune eestkostja funktsioon valida eestkostetava huvide eestkostja arvates parim otsus (asendusotsus) peab konventsiooni järgi asenduma toetatud otsuseks, milles erinevate tugimeetmete ja keskkonna kohandustega kindlustakse puudega inimesele iseseisva otsuse langetamise võimalus. Eesti asendusotsuse mudel, milles puudega inimese diagnoosi arvestades määratakse eestkostja, satub lähiaastatel konventsiooni järelevalvekehami tähelepanu alla, kuivõrd konventsiooni täitmise esimene aruanne jõuab arutamisele ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee 23. sessioonil 2020. aastal.

Konventsiooni artikkel 29 sätestab puuetega inimeste poliitilises ja avalikus elus osalemise õigused ning annab suunised, kuidas osalisriigid peavad tagama puuetega inimestele poliitilised õigused ja võimaluse neid teistega võrdselt kasutada, sealhulgas on neil õigus ja võimalus valida ja olla valitud.

Enamikes riikides kaasneb eestkostja määramisega kas automaatselt hääleõiguse kaotus või võtab kohus selle igakordselt arutluse alla. Automaatne hääleõiguse kaotus eksisteeris Eestiski kuni 2002. aastani kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse teovõimetuse regulatsiooniga.¹¹ Eestkostele määratud isikute õigust valida reguleerib Eestis põhiseaduse § 57 lõige 2: hääleõiguslik ei ole Eesti kodanik, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. Kuna Eesti on täieliku teovõimetuse kontseptsiooni hüljanud 2002. aastast jõustunud tsiviilseadustiku üldosa seadusega¹² ja tunnustatakse, et igal isikul on mingis ulatuses teovõime, siis on Eesti õigusruumis kasutusel piiratud teovõime käsitlus. Valimisõiguse tähenduses on kasutusel teovõimetuse mõiste, mille üle otsustatakse koos eestkostja määramisega: tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS)¹³ § 526 lg 5 kohaselt tunnistatakse eestkostetav valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse, kui eestkostja seatakse eestkostetava kõigi asjade ajamiseks. Riigikohus on märkinud, et kui eestkostemäärusega on eestkostetavale antud võimalus teha iseseisvalt tehinguid (ka pisitehinguid), ei ole eestkostet

¹¹ Kuni 30.06.2002 kehtinud tsiviilseadustiku üldosa § 13 lg 1, kohus võib huvitatud isiku nõudel tunnistada teovõimetuks isiku, kes vaimuhaiguse või nõrgamõistuslikkuse tõttu kestvalt ei suuda oma tegude tähendusest aru saada või neid juhtida. Tema üle seatakse eestkoste. – RT I 1994, 53, 889.

¹² Alates 01.07.2002 kehtiv tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.

¹³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 19.03.2019, 23.

seatud kõigi asjade ajamiseks ning isik ei ole valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lg 5 mõttes.¹⁴ Seega on valimisõiguse teostamine seatud sõltuvusse tsiviilõiguslike tehingute teostamise võimekusest ja kohtul ei ole valimisõiguse teostamise võimekuse osas tegelikku kaalutusõigust jäetud – kui isikul on kõigi tehingute õigus, on ka valimisõigus; kui tehingute tegemise õigust ei ole, puudub ka valimisõigus.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kas Eesti regulatsioon teovõime käsitlemisel ja valimisõiguse äravõtmisel sõltuvalt eestkoste ulatusest on kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ja kas sellele leidub põhiõigusi vähempiiravaid alternatiive.

Hüpotees on, et Eesti õiguslik regulatsioon, milles vaimse tervise häirega¹⁵ inimese valimisõiguse äravõtmine on seatud sõltuvusse isiku võimest teha tsiviilõiguslikke tehinguid ehk teovõimest, ei ole kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklitega 12 ja 29.

Hüpoteesile vastuse saamiseks otsitakse magistritöös vastuseid järgmistele küsimustele:

- 1) Kas PIÕK art 12 ja 29 näevad ette teovõime ja sellega kaasnevalt valimisõiguse tagamist ka intellektipuudega ja psüühilise haigusega inimesele? Selleks käsitletakse töös PIÕK artiklites 12 ja 29 sätestatud üldkommentaare, ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee poolt riikide kohta tehtud kokkuvõtlike järelduste ja vastava õiguskirjanduse kaudu.
- 2) Kuidas Eesti tunnustab intellektipuudega ja psüühilise haigusega inimeste teovõimet kõigis eluvaldkondades, sh õigust valida ja olla valitud? Analüüsitakse, millistes peamistes eluvaldkondades on eestkoste määratud isikutele osalemine piiratud või isegi välistatud. Eesti esialgselt raportist ja vastustest ÜRO puuetega inimeste õiguste komiteele selgub Eesti seisukoht eestkoste käsitlemise osas ja seda võrreldakse konventsiooni üldkommentaare käsitlelustega. Valimisõigusega seonduvalt vaadeldakse väheseid sellega seonduvaid Riigikohtu ja ringkonnakohtute lahendeid, et mõista, kuidas kohus hindab inimese võimet valimisõigust teostada. Võrreldavalt käsitletakse Ungari suhtes tehtud EIK lahendit valimisõiguse valimatu piiramise kohta ja individuaalkaebust, milles käsitletakse valimisprotsessi terviklikkuse kaitset põhjendusena eestkoste alla määratud isikute valimisõiguse keeldumise alusena.

¹⁴ RKTkm 3-2-1-32-17 p 16.

¹⁵ Käesolevas töös kasutatakse mõistet vaimse tervise häire, tähistamaks inimesi nii intellektuaalse arengu häirega ja kui ka psüühikahäirega, sh ka dementsusega inimesi.

- 3) Milliste tugimeetmetega on võimalik abistada puudega inimestel valimisõigust teostada? Analüüsitakse nende riikide praktikat, kus juba aastaid käsitletakse inimese teovõimet universaalsena ja eestkostja määramise asemel on kasutuses otsuste tegemise toetamise meetmed, näiteks Rootsi ja Suurbritannia. Teiste riikide praktika põhjal otsitakse võimalusi toetavateks meetmeteks valimistel ja olemasolevate sotsiaalteenuste rakendamiseks, toetamaks puudega inimesi oma õiguste teostamisel.

Töö koosneb 4 peatükist:

Esimeses peatükis vaadeldakse puuetega inimeste õiguste kaitse väljakujunemist üldiste inimõiguste hulgast.

Teises peatükis võtab vaatluse alla PIÕK artikkel 12 käsitletuse teovõimest, otsustuste tegemise võimest ja selle hindamisest ning konventsiooni osalisriikide kohustusi rakendada vastavaid abinõusid ja kohandusi teovõime tunnustamiseks ja otsuse tegemise toetamiseks. Intellektipuudega ja psüühilise haigusega inimeste teovõime toetamiseks on komitee alates esimestest lõppjäreldest järjepidevalt soovitanud teovõime piiramise ja eestkostja kaudu asendatud otsuse tegemise mudeli hülgamist ning toetatud otsuse mudeli kasutusele võtmist.

Kolmandas peatükis käsitletakse puuetega inimeste valimisõiguse tunnustamist. Puuetega inimeste valimisõigust on osalisriikides piiratud valimiste terviklikkuse kaitse eesmärgil ja asjaolu tõttu, et inimene on määratud eestkostele, mida analüüsitakse Ungari näitel, kus tegutseb tugev vaimse tervise häirega inimeste eest tegutsev organisatsioon Validity. Peatükis tuuakse näiteid toetatud otsuse mudeli kasutamise kohta riikidest, kus on asendatud otsuse mudel praktikast välja jäetud. Vaadeldakse EL riikides, kui sarnases õigusruumis toimunud valimisõiguse reformi ja valimisotsuse tegemise toetamise võimalusi valimisprotsessis. Eestkostte seadmise asemel toetatud otsuse mudelit on just valimisõiguse tagamisel kohane rakendada

Neljandas peatükis analüüsitakse, millistes peamistes eluvaldkondades Eestis eestkostele määratud isikutel osalemine piiratud või isegi välistatud ja millised on olnud ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee küsimused Eestile senise praktikaga seoses. Eestkostetavate valimisõigust puudutavate Riigikohtu ja ringkonnakohtu lahendites valimisõiguse hindamist käsitlevate seisukohtade pinnalt analüüsib töö autor Eesti õiguse vastavust puuetega inimeste õiguste konventsiooniga seatava standardiga.

Arvestades Eesti esimest aruandeperioodi ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee (edaspidi komitee) ees ja teiste riikide suhtes tehtud lõppjäreldest, ootab Eestit lähiajal ees eestkostte

põhimõtete reform. Töös kasutatakse peamiselt analüütilist meetodit, et jõuda järeldusele, millised on Eesti õiguse kitsaskohad ÜRO puuetega inimeste konventsioonile vastavuse osas ja pakub teiste riikide näidetel lahendusi teovõime piiramise kontseptsiooni hülgamisel ja otsuse tegemise toetusmudeleid.

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon kohustab konventsiooni looma rakendamiseks sõltumatu järelevalve mehhanismi. Õiguskantsleri seaduse¹⁶ § 1 lg 11 kohaselt täidab õiguskantsler alates 1. jaanuarist 2019 puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise edendamise, kaitse ja seire ülesandeid. Valimisõiguse teostamise küsimustes on õiguskantsler seni tegelenud valimisjaoskondadesse juurdepääsetavuse küsimusega.¹⁷ Puuetega inimeste õiguste kaitse küsimusi hõlmavat sotsiaalse turvalisuse, kaasatuse ja võrdsete võimaluste arengukava aastateks 2016-2023 (Heaolu arengukava) eestkostel olevate inimeste õiguste paremat tagamist ei käsitle. Eesmärgiks on võetud üksnes eestkosteregulatsiooni täiendamist seoses eestkostega pandavate ülesannete ja vastutuse jaotusega ning ülesannete täitmisega kaasnevate kulude kompenseerimisega.¹⁸

Eestkostele määratud isikute õiguste tagamist on Eestis tagasihoidlikult uuritud, peamiselt sotsiaaltöö uurimistöodes. Õigusteaduse uurimistöodes on käsitletud enamasti eestkoste menetluslikke küsimusi. Konventsiooni artikkel 12 võrdset tunnustamist seaduse ees on käsitletud Euroopa Nõukogu strateegia valguses¹⁹, valimisõigust Euroopa Põhiõiguste Amet erinevates perioodilistes ülevaadetes.

¹⁶ Õiguskantsleri seadus. – RT I, 19.12.2019, 14.

¹⁷ Õiguskantsleri aastaülevaade 2018 – 2019.

¹⁸ Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2016 – 2023, lk 33.

¹⁹ Council of Europe. A study on the Equal Recognition before the law. Contribution towards the Council of Europe Strategy on the Rights of Persons with Disabilities. National University of Ireland (NUI), 2017.

1. PUUETEGA INIMESTE ÕIGUSTE KAITSE KUJUNEMINE

Inimõiguste idee keskmes olevate põhiväärtuste (inimväärikus ja võrdsus) rakendatavus puuetega inimeste õiguste kaitsel polegi nii iseenesest mõistetav olnud. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 2 kehtestab inimõiguste universaalse kaitse: kõigi õiguste ja vabaduste kaitse sõltumata inimese staatusest. Erivajadusi või puudeid ei ole deklaratsioonis diskrimineerimise alusena konkreetselt mainitud. Avatud klausel „muu asjaolu alusel” ei ole pakkunud puuetega inimestele vajalikku kaitset diskrimineerimise eest.

Ülddeklaratsioon kavandati algselt siduvaks terviklikuks inimõiguste hartaks, kuid jäi ebapiisavaks kohustuslikkuse ja üksikasjalikkuse puudumise tõttu. Ülddeklaratsiooni täpsustama ajendas kasvav kriitika õiguste kvaliteedi suhtes – sätted ja rakendamise mehhanismid olid liiga laiad ja ebapraktilised konkreetsete isikute ja sihtrühmade jaoks, ennekõike puuetega inimeste õigustes. Puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ei kavandatud tunnustada uusi õigusi, vaid tegemist pidi olema pigem rakenduskonventsiooniga, mis käsitleks teistes lepingutes sätestatud olemasolevaid, kuid raskesti rakendavaid õigusi, ja mis toetaks puuetega inimestel neid õigusi realiseerida.²⁰

Nende puuduste korvamiseks hakkasid osalisriigid pidama läbirääkimisi konkreetsemate ja siduvate lepingute üle. Esimesena võeti vastu rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon (CERD), mis nimetab diskrimineerimise neli peamist põhjust: rass, sugu, keel ja religioon. Samal, 1966. aastal, võeti vastu kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ICCPR), milles on diskrimineerimise aluseks rass, värvus, sugu, keel, usutunnistus, poliitilised või muud arvamused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, omand ja avatud klauslina „muu staatus“. Sama kogumit korrati majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline paktis (ICESCR), vastu võetud samal aastal. Tõsiasi, et 1966. aasta lepingud ei hõlma puuet kui diskrimineerimise alust, on väidetavalt üks põhjusi, miks puuet ei ole vaadeldud inimõiguste kontekstis ÜRO inimõigustealase tegevuse alguskümnenditel.²¹

²⁰ Lorion, S. A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. – Nordic Journal of Human Rights, 2019/37/3, lk 237.

²¹ Schulze, M. Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities. Handicap International, 2010, lk 13-14.

Püüded vaimse puudega inimeste õigusi tähelepanu alla võtta väljendus 1971. aasta ÜRO Peaassamblee deklaratsioonis vaimselt alaarenenud isikute õiguste kohta, kus öeldakse, et vaimselt alaarenenud isikul on samad õigused kui teistel inimestel maksimaalses võimalikus ulatuses.²² 1975. aastal vastu võetud puuetega inimeste õiguste deklaratsioonis²³ sõnastati esmakordselt puudega inimese mõiste ning välistati puuetega inimeste erinev kohtlemine.²⁴ Deklaratsioonis tuuakse eraldi välja, et „puuetega inimestel, sõltumata nende puude põhjusest, laadist ja tõsidusest, on samad põhiõigused kui samas vanuses kaaskodanikel, mis tähendab ennekõike õigust elada inimväärsel, normaalset ja nii täisväärtuslikku elu kui võimalik“.²⁵ Tegemist oli esimeste inimõiguste dokumentidega, mis sisaldasid puuetega inimeste võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise sätteid. Ehkki need *soft-law* instrumendid aitasid kaasa puudega inimeste võrdsele kohtlemisele, põhinesid nad ikkagi puude meditsiinilisel mudelil, milles puuet peeti õigustatud aluseks õiguste piiramiseks või keelamiseks. Muuhulgas sisaldasid need keelekasutust, mida tänapäeval peetakse sobimatuks või vananenuks.

Esimene eraldiseisev säte puuetega inimeste õiguste kohta oli lapse õiguste konventsioonis²⁶, artiklis 23 on sätestatud, et vaimse või füüsilise puudega laps peab elama täisväärtuslikku ja rahuldavat elu tingimustes, mis tagavad eneseväärikuse, soodustavad enesekindluse kujunemist ja võimaldavad lapsel ühiskonnas aktiivselt osaleda. Selline eraldiseisev säte kinnitab, et puuetega inimeste, siin ka laste, inimõiguste täielikuks ja tõhusaks kasutamiseks ei piisa ülddeklaratsioonist.²⁷

ÜRO puuetega inimeste kümnendi lõppedes 1991. aastal võttis ÜRO Peaassamblee vastu resolutsiooni psüühikahäiretega inimeste kaitse ja vaimse tervise parandamise kohta, milles tunnustatakse vaimse tervise häirega inimeste kõiki kodaniku, poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi vastavalt vastavate konventsioonidele. Samas märgitakse, et kui isikul pole vaimse tervise häire tõttu võimalik otsuseid teha ja tal puudub teovõime, siis

²² Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons. Proclaimed by General Assembly resolution 2856 (XXVI) of 20 December 1971, p 1.

²³ Declaration on the Rights of Disabled Persons. Proclaimed by General Assembly resolution 3447 (XXX) of 9 December 1975.

²⁴ *Ibid* p 2: Õigused, mis puuetega inimestel on, antakse kõigile puuetega inimestele ilma igasuguse erandita, vahet tegemata või diskrimineerimata rassi, nahavärvuse, soo, keele, usu, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, rikkuse, sünni või muu olukorra alusel, mis kehtib puudega inimese enda või tema perekonna kohta.

²⁵ *Ibid* p 3.

²⁶ Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

²⁷ Schulze, M, lk 15-16.

määratakse talle kohtu poolt ärakuulamise järel esindaja. Esindaja peab olema rahaliselt kättesaadav ja sõltumatu, muuhulgas ei tohi esindada raviastutust või huvide konflikti korral pereliikmeid. Teovõimet piirav olukord ja esindaja otsused vaadatakse mõistliku ajavahemiku jooksul üle ning kohaldatakse üksnes aja jooksul, mil need on vajalikud esindatava huvide kaitsmiseks.²⁸

1994. aasta aastal vastu võetud ÜRO puuetega inimeste võimaluste võrdsustamise standardreeglite²⁹ eesmärk oli tagada, et puuetega inimesed saaksid kasutada samu õigusi ja kohustusi kui teised. Lisaks tavapärastele inimõiguste põhimõtetele sisaldasid standardreeglid muu hulgas ka juurdepääsu, teadlikkuse tõstmise ja tugiteenuste sätteid ning riiklike hindamismehhanismide nõudmist. Ehkki standardreeglid ei ole siduvad, võivad need, nagu öeldakse ka selle dokumendi sissejuhatuses, muutuda rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvaks, kui sama praktikat rakendavad paljud riigid. Puuetega inimeste võimaluste võrdsustamise standardreeglid nägid ette järelevalvemehhanismi (eriraportööri) määramise reeglite rakendamise jälgimiseks ning riikide abistamiseks nende rakendamisel.

Kindlustamaks, et inimõigused kehtivad kõigile ühesuguselt, võeti vastu 1993. aastal vastu Viini inimõiguste deklaratsioon, milles kinnitati, et „kõik inimõigused on universaalsed, jagamatud, teineteisest sõltuvad ja omavahel seotud“.³⁰ Viini deklaratsioon ja tegevusprogramm rõhutavad ka eraldi, et puuetega inimeste õigused on inimõiguste loomulik osa: kõik inimõigused ja põhivabadused on universaalsed ning seega tingimusteta kohaldatavad ka puuetega inimeste suhtes.³¹

2001. aastaks oli ilmne, et vaatamata ÜRO süsteemi erinevatele jõupingutustele puuetega inimeste olukorra parandamiseks, ei olnud need piisavad, et tagada puuetega inimeste võrdsed ja tõhusad inimõigused.³² Läbirääkimised puuetega inimeste õigusi ja väärikut käsitleva

²⁸ UN General Assembly resolution no 46/119, 17.12.1991. The protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care, p 6-7.

²⁹ UN General Assembly resolution no 48/96, 04.03.1994, A/RES/48/96. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities.

³⁰ World Conference on Human Rights. Vienna Declaration and Programme of Action, I pkt art 5. täismahus eesti keelde tõlgitud esmakordselt Viini deklaratsiooni 25. aastapäeva Inimõiguste Instituudi poolt, leitav aadressilt https://www.humanrightsestonia.ee/wp/wp-content/uploads/2018/06/eihr_viini_deklaratsioon_ja_tegevuskava_2.pdf

³¹ Viini deklaratsiooni art 63

³² Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas-Aguilar. UNHRC, 02.02.2015, A/HRC/28/58, p 8.

tervikliku rahvusvahelise konventsiooni üle algasid 2001. aastal, mil Peaassamblee avaistungjärgul loodi ajutine komitee puuetega inimeste tervikliku rahvusvahelise konventsiooni koostamiseks. Komitee ülesanne oli töötada välja tekst, mis tagaks kõigi olemasolevate inimõiguste täieliku ja tõhusa kasutamise, tagades juurdepääsu kõigile inimõigustele, pidamata samal ajal läbirääkimisi uute õiguste üle.³³

Konventsiooni tööprotsessi kaasatud puuetega inimeste ja inimõiguste organisatsioonid mõjutasid hoiakuid puudega inimeste suhtes suunas, mis tunnistab, et sotsiaalsed ja keskkonnaalased tõkked on puuetega inimeste inimõiguste kasutamisel tõelised takistused. Varasemates puude käsitlestes, meditsiinilises mudelis, nähti tõrjutuse ja juurdepääsetavuse puudumise põhjusena üksnes puuet, mistõttu võis puudega inimesel olla sellevõrra vähem õigusi ja neid ei tunnustatud õiguste täieõiguslike kandjatena. Puuetega inimeste diskrimineerivat kohtlemist ja tõrjutust peeti normiks ning sellist välistamist õigustatakse puuetega inimeste meditsiinilise võimetusega.³⁴

Sotsiaalse mudeli eelduseks oli argument, et puuet ei põhjusta mitte üksikisikute tervisekahjustused, vaid ühiskondlikud tõkked. Ebasoodsate tingimuste kõrvaldamine on ühiskonna kohustus ning kohandused on õigus, mitte heategevus. Samuti rõhutatakse sotsiaalses mudelis, et puuetega inimestel peaks olema kontroll enda asjadesse puutuvate küsimuste üle.³⁵ Puue on üksnes sotsiaalne konstruktsioon ega tohi olla aluseks inimõigustest ilmajätmiseks või piiramiseks. Puue on inimese identiteedi üks kiht mitmest, seetõttu peavad puuetega seotud seadused ja poliitika arvestama puuetega inimeste mitmekesisust. Samuti tunnistatakse sellega, et inimõigused on teineteisest sõltuvad, omavahel seotud ja jagamatud.³⁶

ÜRO Peaassamblee poolt 2006. aasta detsembris vastu võetud puuetega inimeste õiguste konventsioon käivitas allkirjastamise ja ratifitseerimise ning sellele järgneva kohaldamise ja rakendamise ÜRO liikmesriikide ja Euroopa Liidu poolt. Tänapäevaks on PIÕK 9 põhilise rahvusvahelise inimõiguste dokumendi hulgas ja loodud on järelevalveorganina ekspertide komitee, et jälgida lepingusätete rakendamist selle osalisriikide poolt. Osalisriigid peavad komiteele esitama korrapäraseid aruandeid konventsioonis sätestatud õiguste rakendamise

³³ Schulze, M, lk 17-18.

³⁴ CRPD, General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination. CRPD/C/GC/6, 26.04.2018, p 6.

³⁵ Lorion, S,

³⁶ Üldkommentaar nr 6, p 9.

kohta, esmalt kahe aasta jooksul pärast konventsiooni ratifitseerimist ja seejärel iga nelja aasta järel. Komitee vaatab läbi aruanded ning teeb aruandele ettepanekuid ja üldisi soovitusi ning edastab need soovitusel järelduste vormis asjaomastele osalisriikidele (art 34-35). Konventsiooniga samal ajal jõustunud fakultatiivprotokoll kehtestab komiteele kaks täiendavat mandaati:

- 1) üksikute kaebuste vastuvõtmine ja läbivaatamine (art 1),
- 2) uurimine konventsiooni raskete ja süstemaatiliste rikkumiste usaldusväärsete tõendite olemasolu korral (art 6).

PIÕK on esimene õiguslikult siduv dokument, millega käsitletakse konkreetset puuetega inimeste õigusi rahvusvahelisel tasandil. Samas ei loo konventsioon uusi õigusi, vaid täiendab inimõiguste ülddeklaratsiooni ning teeb puuetega inimestele inimõigused juurdepääsetavaks. Näiteks põhineb PIÕK artikli 12 esimene lõik ülddeklaratsiooni artiklil 6 ja ICCPR artiklil 16: igal inimesel on õigus tunnustamisele igal pool seaduse ees.

Konventsioon suunab fookuse puudega inimeselt kui probleemilt hoopis ühiskondlikele tõketele ning riikide vastutusele neid vähendada ja kohandada puuetega inimeste vajadustele vastavaks. Preambulis märgitakse, et puue on ajas muutuv mõiste ning et puue on vaegustega isikute ning suhtumuslike ja keskkondlike takistuste vastasmõju tagajärg, mis takistab nende isikute täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. Ka Eesti käsitus puudest viitab keskkondlikele ja suhtumuslikele takistustele, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (PISTS) § 2 lg 1 määratleb puude kui inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, mis koostoimes erinevate suhtumuslike ja keskkondlike takistustega tõkestab ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel.³⁷ PISTS määratleb küll mõnevõrra kitsamalt takistuste etteulatuvuse: PISTS-s kasutatakse sõna „tõkestab” ja konventsioonis „võib tõkestada”. Määratlus „võib tõkestada” viitab takistuste esinemise võimalikkusele, mis tooksid kaasa raskused ühiskonnaelus osalemisele. Seevastus PISTS sõnastus tähistab, et takistus peaks juba olema ilmnunud. PISTS reguleerib aga puude tuvastamist sotsiaaltoetuste saamise õigusliku alusena, kuid konventsiooni kohaselt kasutatakse puuet kui faktilist seisundit, mis ei pea olema kolmanda isiku poolt tuvastatud.

³⁷ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. – RT I, 21.04.2020, 24.

2. KONVENTSIOONI ARTIKKEL 12 VAIMSE TERVISE HÄIREGA INIMESTE ÕIGUSTE KAITSEL

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 keskne küsimus on vaimse tervise häirega inimeste teovõime tunnustamine ning teovõime mõiste lahtisidumine inimese otsustusoskustest. Õigus- ja teovõime on ajaloo vältel puudunud naistel, madalama staatusega inimestel ja etnilistel vähemustel. Vaimse tervise häire tõttu puudega inimeste suhtes on teovõime tunnustamise küsimused tänaseni kõigi riikide õigussüsteemides. Õigus- ja teovõime olemasolu on kodaniku, poliitiliste, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kasutamiseks eeldus. Puuetega inimeste teovõime piiramine välistab paljude põhiõiguste kasutamise, sealhulgas hääletamisõiguse, abiellumise ja perekonnaõiguse, reproduktiivtervise, vanemlike õiguste üle otsustamise, õiguse anda nõusolek intiimsuheteks ja ravi ning õiguse vabadusele. Olles tunnustatud inimesena, kellel on ise õigus võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid, mitte tema asemel teine isik, aitab see puudega inimesel iseseisvuda ja olla kaasatud ühiskonnaellu.

Puuetega inimeste õiguste komitee koostatud artikkel 12 üldkommentaar toob juba 2014. aastal esile, et osalisriigid pole täpselt mõistnud kohustuste täpset ulatust: inimõigustel põhinev lähenemine puudega inimeste õigustele eeldab üleminekut asendusotsustamise paradigmat toetatud otsuste tegemisele põhinevale paradigmale.³⁸ „Osalisriigid peavad terviklikult vaatlema kõiki õigusvaldkondi, tagamaks, et puuetega inimeste õigust teovõimele ei ole ebavõrdsetel alustel piiratud. Ajalooliselt on puuetega inimeste teovõimet käsitletud diskrimineerivalt paljudes valdkondades, allutades selle asendusotsuste tegemise režiimidele nagu eestkoste ja vaimse tervise seaduste alusel lubatavale sundravile. Need tavad tuleb kaotada, et tagada puuetega inimestele täieliku teovõime taastamine teistega võrdsetel alustele.“³⁹ Üldkommentaar nr 1 annab seega üsna selge suunise universaalse teovõime tunnustamisele ja eestkoste seadmise kaotamisele. Vaatamata sellele on nii riikide perioodilistes aruannetes, osalisriikide esitatud deklaratsioonides kui kirjanduses olnud diskussioon, kas artikkel 12 nõuab kõigi asendusotsuste mudelite (eestkoste, sundravi, tahtevastane

³⁸ CRPD, General comment No. 1 (2014). Article 12: Equal recognition before the law. CRPD/C/GC/1, 19.05.2014, p 3.

³⁹ Üldkommentaar nr 1, p 7.

institutsionaliseerimine) kaotamist ja universaalse, ilma piiranguteta teovõime tunnustamist. Teovõime tunnustamine tähendab, et kõigile puudega inimestele, sealhulgas intellektipuudega ja psüühikahäirega inimestele, tuleb tagada ilma piiranguid seadmata tagada võimalus põhiõiguste teostamiseks nagu võimalus hääletada, abielluda ja teha tsiviilõiguslikke tehinguid. Diskussioonid tekivad eestkoste alternatiivide osas, näiteks kuidas käsitleda vaimse tervise häire raskemaid juhtumeid, lubamatut mõjutamist ning ebamäärase tahteväljenduse arvessevõtmist.

Series ja Nilsson märgivad oma 2018. aasta kritiseerivas kommentaaris PIÕK artikkel 12 kohta, et just selline ebaselgus, kas artikkel 12 lubab või keelab asendusotsuste tegemise, võimaldas osalisriikidel, kes ei osanud ette näha eestkoste või teovõime piiramise kaotamise kohustust, konventsioonile alla kirjutada. Samas on olukord, kus artikkel 12 soovitab jätta kõrvale asendavate otsuste tegemise ja eestkoste, loonud baasi aruteludeks õigus- ja teovõime piirangute olemuse üle ning on sundinud läbi vaatama eestkoste ja asendusotsuste seniseid iseenesest mõistetavaid eeldusi.⁴⁰

ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee 2014. aasta PIÕK üldkommentaari nr 1 märgib, et alates konventsiooni kehtima hakkamisest on enamik osalisriikidest oma aruannetes pidanud vaimse võimekust ja teovõimet omavahel seotuks: inimese otsustusoskust peetakse puudulikuks sageli tema kognitiivse või psühhosotsiaalse puude tõttu ja sellest tulenevalt kaotab inimene teovõime konkreetse otsuse tegemiseks. Teovõime hindamisel on kasutusel:

1. staatuse põhine lähenemisviis: teovõime kaotus otsustatakse staatuse põhjal, nt puue, asutusse paigutatud psüühikahäirega patsient;
2. tulemusepõhine lähenemisviis: inimene teeb otsuseid, millel arvatakse olevat negatiivseid tagajärgi;
3. funktsionaalne lähenemisviis: puudulikuks peetakse inimese otsustusprotsessi, mitte otsuse tulemust, nt ravinõusoleku kliiniline hindamine.⁴¹

Funktsionaalne lähenemisviis teovõimele on üha rohkem kasutusel eri riikide õiguses, kuna arvatakse, et selliselt austatakse inimese autonoomiat ega diskrimineerita puude põhjal:

⁴⁰ Series, S, Nilsson, A. Article 12 CRPD: Equal Recognition before the Law. – Bantekas I, Stein MA, Anastasiou D, (toimet.). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. Oxford Commentaries on International Law, 2018.

⁴¹ Üldkommentaari nr 1, p 15.

funktsionaalsed testid on otsuse tulemuse suhtes neutraalsed, sest need hindavad otsustamise sisemisi protsesse ega võrdle otsuse tulemust hindaja enda väärtustega.⁴² Ehkki näiliselt võib funktsionaalne lähenemisviis tunduda puude suhtes neutraalse, st need ei vaatle inimese diagnoosi või puuet, siis kasutatakse selliseid hinnanguid peaaegu alati inimeste suhtes, kellel on psühhosotsiaalne või intellektipuu.⁴³

Artikkel 12 üldkommentaari ei toeta funktsionaalset lähenemist, sest sellega üritatakse hinnata inimese vaimset võimekust ja vastavalt sellele eitada tal teovõime olemasolu. Kui otsustusvõime ei vasta kohtu või muu asutuse poolt kohaldatud testile, võidakse nende teovõime selle alusel kaotada või seda piirata. Hindamine põhineb sageli sellel, kas inimene saab aru otsuse olemusest ja tagajärgedest või kas ta oskab asjakohast teavet kasutada või kaaluda. Testide ja hindamiste tulemusena välistatakse põhiline inimõigus - õiguse võrdsele tunnustamisele seaduse ees. Funktsionaalsed testid eeldavad, et kolmandad isikud suudavad täpselt hinnata inimloomuse sisemisi toiminguid. Kõigis neis lähenemisviisides peetakse inimese puuet ja/või otsustusoskust seaduslikuks põhjuseks tema teovõime äravõtmiseks ja tema seadusejärgse seisundi halvendamiseks. Üldkommentaar tunnistab, et eksisteerib erinevat vaimset võimekust, kuid selline seisund ei peaks olema teovõime piiramise aluseks. Artikkel 12 ei luba sellist teovõime diskrimineerivat piiramist, vaid nõuab pigem teovõime säilitamist.⁴⁴

Teovõime tunnustamist käsitletakse otsuste tegemise mudelite kaudu: asendatud otsus ja toetatud otsus. Asendatud otsuse mudelis välistab riik vaimse tervise häirega inimesel võimaluse teha õiguslikult siduvaid otsuseid inimese erinevates eluvaldkondades ja otsused teeb tema asemel seaduslik esindaja. Asendatud otsuse tegemise mudelit vaimse tervise häirega inimese iseseisva otsuse asemele on kuni PIÕK algusaastateni nimetatud vanaks paradigmat.⁴⁵ Vana paradigma räägib teovõime piirangute proportsionaalsusest ja selle kohtumenetluslikest tagatistest nagu näiteks ekspertide tõendusmaterjal, perioodiline ülevaade ja edasikaebamise õigused.⁴⁶ PIÕK suund toetatud otsuse mudelile esindab uut paradigmat, mis toetab universaalset teovõimet – inimese tahte ja eelistuste keskmesse seadmist ja toetussüsteemide loomist selleks. Üldkommentaar soovib alates esimestest lõppjäreldustest

⁴² Series, Nilsson, 2018.

⁴³ A study on the Equal Recognition before the law, lk 7.

⁴⁴ Üldkommentaar nr 1, p 15.

⁴⁵ Ajaloolistele tavadele viitab ka PIÕK üldkommentaar, p 7. Paradigmade muutust on käsitlenud Booth Glen, K. Changing Paradigms: Mental Capacity, Legal Capacity, Guardianship and Beyond. – Columbia Human Rights Law Review 2012/44/93.

⁴⁶ Series, Nilsson, 2018.

konventsiooni osalisriikidele kaotada asendusotsuse mudelid ja tuua toetatud otsuse mudel õigussüsteemi.

PIÕK artiklist 12 tulenevad peamised nõuded, mida osalisriigid peavad jälgima:

- 1) puuetega inimeste tunnustamine seaduse ees võrdsetena;
- 2) õigus- ja teovõime tunnustamine;
- 3) osalisriikide kohustus pakkuda tugimeetmeid otsuse tegemise toetamiseks, mis tagavad isiku tahte ja eelistuste arvestamise.

Järgnevates alapeatükkides käsitletakse neid komponente üldkommentaari ja riikidele antud soovitude kaudu.

2.1. Võrdse tunnustamise tagamine

PIÕK artikkel 12 käsitleb kõigi puuetega inimeste seaduse ees võrdset tunnustamist, mis seondub puuetega inimeste mittediskrimineerimise ja võrdõiguslikkuse põhimõtetega. Võrdne tunnustamine seaduse ees on inimõiguste kaitse üldine aluspõhimõte ja muude inimõiguste teostamiseks hädavajalik.

PIÕK aluspõhimõtete hulka kuulub puuetega inimeste isiklik autonoomia ja iseseisvus, kaasa arvatud vabadus langetada ise oma valikuid.⁴⁷ Võrdse tunnustamise puudumine esineb ennekõike olukorras, kus vaimse tervise probleemidega ja intellektipuudega isikute otsused ei saa piiratud teovõime korral õiguslikku tunnustust. Tunnustamine teistega võrdsel alustel on lisaks õiguslikule regulatsioonile takistatud ka hoiakute ja asjakohase toetuse puudumise tõttu. PIÕK artikkel 2 annab siduva määratluse selle kohta, mida loetakse puude alusel diskrimineerimiseks. Diskrimineerimise põhjuste hulka kuulub kõik diskrimineerimise vormid, kaasa mõistlike abinõude võtmisest keeldumine, mida artiklis 2 määratletakse kui „vajalikud ja asjakohased teisendused ja kohandused, mis ei ole ebaproportsionaalselt ega alusetult koormavad ning on konkreetsel juhul vajalikud, et tagada puuetega inimestele kõigi inimõiguste ja põhivabaduste teostamine või kasutamine teistega võrdsel alustel“.

⁴⁷ PIÕK preambul, p n).

Series ja Nilsson toovad välja, et otseseks diskrimineerimiseks võib pidada olukorda, kui eristatava tunnusega isikutegruppi, näiteks puuetega inimesed, koheldakse ebavõrdselt võrreldes teistega. Siia kuulub teovõime staatusepõhine käsitlemine, kus isik ei saa teovõimet teostada, näiteks osaleda valimistel asjaolu tõttu, et viibib tahtevastasel ravil psühhiaatriaiglas. Teovõimele piirangute seadmisel kasutatakse ka funktsionaalset lähenemist, näiteks sellist diagnostilist lävendit nagu meele- või ajukahjustus, nõdrameelsus.⁴⁸

Võrdse kohtlemise saavutamiseks tuleks puude põhjal teovõimet piiravate kriteeriumite asemel luua puude suhtes neutraalsed kriteeriumid. Puude suhtes neutraalsed doktriinid vähendavad puuetega inimeste häbimärgistamist ja erinevat kohtlemist ning suunavad seadusandja arutelule universaalsest teovõimest, seadustest, mis kehtivad universaalselt kogu elanikkonnale, mitte vaimse puudega inimestele.⁴⁹ Töö autori arvates tõstatakse puudeneutraalsus küsimuse puudega inimese kui abitumas olukorras inimese kaitsest karistusõiguslikus mõistes, näiteks süüdivuse käsitluses. Teovõime tunnustamine viisil, nagu soovitab art 12 üldkommentaar (otsustusõigus on alati isikul endal ja meetmed üksnes toetavad seda), toob tsiviilõiguslike tehingute tagajärgede vastutuse isikule endale, seega peaks olema laiem ka karistusõiguslik vastutus oma tegude ja valikute ees. Ka psühhiaatriline sundravi on PIÕK art 14 kohaselt problemaatiline, mis suunab veelgi enam diskussiooni psüühilise haigusega inimese karistusõigusliku vastutuse ümberkäsitlemisele.

Puudeneutraalne käsitlus pole seadusandja jaoks lihtne ülesanne, et see ei muutuks üksnes näiliseks neutraalsuseks. Väljakutseks osutuvad ka kaudset diskrimineerimist kaasa toovad teovõime käsitlused. Series ja Nilsson viitavad, et kaudseks diskrimineerimiseks võib olla enim kaitset vajavate sihtgruppide jaoks õigusi välistav mõju tekkimine ja selleks vastuvõetava põhjenduse puudumine, kus näiliselt neutraalne kriteerium või praktika võib statistiliselt tõendatuna avaldada negatiivset mõju kaitset vajavale sihtrühmale võrreldes tavalise grupiga.⁵⁰ Näiteks oli Tšehhi Vabariik kasutanud IQ-teste, et teha kindlaks, millised lapsed peaksid käima erikoolides. Statistika näitas, et need mõjutasid roma lapsi ebaproportsionaalselt rohkem ning Euroopa Inimõiguste Kohus jõudis järeldusele, et tegemist on tõendiga kaudse diskrimineerimise kohta.⁵¹

⁴⁸ Series, Nilsson, 2018.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ EIKo 57325/00, 13.11.2007. *DH and Others v. The Czech Republic*, p 187-188

Konventsiooni üldkommentaar nr 1 peab taolisi funktsionaalseid teste kaudselt diskrimineerivaks, kuna need põhinevad üksnes eeldustel otsuste tegemise võimekuse kohta.⁵² Otsustuste tegemise võimekus olla häiritud ka muudel põhjustel, näiteks inimese püsiv valuseisund, ravimite kõrvalmõjul otsuse langetamiseks vajaminev pikem aeg või haigusest tingitud unustamine, mistõttu otsustusprotsessil e funktsionaalsel lähenemisel põhinev teovõime hindamine võib viia kaudse diskrimineerimiseni.

Puudega inimeste vaimne võimekus võidakse lihtsalt ka eelarvamuslikult seada kahtluse alla, kuna nad on väliselt äratuntavamad kui ilma puudeta inimesed, nt Downi sündroomiga inimesed. Nii võib puudega inimese tegevus ja otsustused tunduda ebausaldusväärne tema välimuse tõttu ja viia ametkondadesse informatsiooni, mis algataks eestkostemenetluse. Samal ajal võib tavalise, ilma puudeta inimese tehtud ebakompetentne ja kahjulikke tagajärgi toov otsus jääda igasuguse kahtluseta.⁵³

Mõeldamatu oleks ka, et kõik täisealised peaksid oma vaimset võimekust tõendama. Series ja Nilsson püstitavad näiteks oletuse, et isegi kui mõnes valdkonnas kehtiks vaimse võimekuse hindamise eeldus, näiteks peaks iga isik, kes soovib abielluda või teha testamenti, läbima vaimse võimekuse testi, siis osutuksid sellised testid sobimatuks. Vaimse võimekuse hindamise testidesse on välja valitud sellised kognitiivsed funktsioonid kriteeriumid, mida esineb sagedamini vaimse tervise häirega inimeste kliiniliste juhtumite korral, mitte keskmiselt elanikkonnas.⁵⁴ Seega on testid disainitud tuvastama üksnes vaimse tervise häirega inimese otsustusprotsesside puudujääke, mis viitab omakorda diskrimineerivale eeldusele, et puudega inimesed ei ole võimelised õiguslikult tunnustatud otsuseid tegema.

Üldkommentaar nr 6, 2018. aastast märgib üheselt, et täiskasvanutel on universaalne teovõime, ilma igasuguses vormis diskrimineerimiseta. Osalisriikidel soovitatakse reformida õigusakte, mis diskrimineerivalt välistavad teovõime staatus-, funktsiooni- või tulemuspõhisel lähenemisel ning kus võimalik, asendada see toetatud otsuse mudeliga.⁵⁵

⁵² Üldkommentaar nr 1, p 15.

⁵³ Series, Nilsson, 2018.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Üldkommentaar nr 6, p 49 (a).

2.2. Õigus- ja teovõime tunnustamine

PIÕK art 12 lõige 2 tunnustab puuetega inimeste õigus- ja teovõimet kõigis eluvaldkondades teistega võrdsetel alustel. Õigus- ja teovõime ei ole tunnustatud, kui isiku ei saa eestkoste või muude piirangute tõttu teovõimet teostada.

Mõiste „teovõime” määratlust ei ole rahvusvaheliselt kokku lepitud. Seda kirjeldatakse sageli näidetena, näiteks lepingu sõlmimine, abiellumine, hääletamine, ravile nõusoleku andmine või sellest keeldumine, seadusliku esindaja olemasolu. Nii võib olla keeruline loetleda kõiki igapäevaelu toiminguid, millega teovõimet realiseeritakse. Riikide õigusruum teovõime küsimuses võib varieeruda viisil, et vaatamata teovõime institutsiooni hülgamisele, võivad selles eksisteerida asendusotsuste tegemise vormid. Samuti võib esineda olukordi, et vaatamata toetatud otsuste süsteemi formaalsele olemasolule, on sisuliselt tegemist ikkagi asendusotsuse mudeliga.

Rootsis on kaotatud teovõime institutsioon ning püütakse vältida vaimse tervise häirega seonduvalt puudele viitavate väljendite kasutamist, näiteks viidatakse mõnes eluvaldkonnas esinevatele raskustele või häiretele, näiteks piiratud liikumis- või orienteerumisvõimega, suhtlemis-, lugemis- või psühhosotsiaalsete raskustega inimesed, õpi- ja intellektuaalne häire.

Teovõime küsimuses on kasutusel kaks institutsiooni: haldur (*administrator*) ja esindaja (*deputy*). Esindaja on inimese õigustesse vähemsekkuvam ja tegutseb üldjuhul üksikisiku nõusolekul, kes vajab abi oma õiguste taotlemisel ja vara haldamisel. Halduril on suuremad volitused vara haldamisel. Kummagi õigus tegutseda kujuneb vastavalt inimese tegelikele vajadustele ning on suunatud inimese võimalikule iseseisvale tegutsemisele.⁵⁶ PIÕK komitee hinnangul on halduri määramine siiski asendatud otsuse tegemise viis, ka juhul, kui teovõime institutsioon on täielikult kaotatud. Komitee soovib osalisriigil astuda viivitamata samme, et asendatud otsuste asemel võtta kasutusele toetatud otsuste mudel.⁵⁷

Õigus- ja teovõimele võivad kehtida faktilisi piiranguid. Ehkki puudub õiguslik alus, mis seaks piiranguid puuetega inimeste jaoks, on ühiskonnas tavad, mis piiravad puudega inimese

⁵⁶ Replies of Sweden to the list of issues, 18.12.2013, CRPD/C/SWE/Q/1/Add.1, p 74-79.

⁵⁷ CRPD Committee, Concluding Observations on Sweden, 12.05.2014, CRPD/C/SWE/CO/1, p 33.

seaduslikku enesemääramisõigust. Mõnes oma lõppjäreluses artikli 12 kohta on PÕIK komitee tõstatanud muret sellise mitteformaalse eestkoste pärast, mida teostavad puuetega inimeste perekonnad. Näiteks leidis komitee järeldest Keenia⁵⁸ ja Uganda⁵⁹ kohta, et perekonnad takistavad puudega sugulastel teha valikuid abielu sõlmimise, maja ostmise või päranduse üle ja võtavad otsustusõiguse endale.

Konventsioonis kasutatav mõiste *legal capacity* hõlmab endas nii õigus- ja teovõimet. Õigusvõime tähistab võimet kanda õigusi ja kohustusi, teovõime võimet neid õigusi realiseerida ja kohustusi täita. Õigusvõime annab inimesele õigussüsteemi täieliku kaitse, teovõime õiguse tegutseda enda esindajana, kellel on volitused tehingute tegemiseks ning õigussuhete loomiseks, muutmiseks või lõpetamiseks.⁶⁰ Õigus- ja teovõime on lahutamatud mõisted ja seetõttu tuleb õigus- ja teovõime tunnustamiseks tunnustada mõlemat: nii õigus- kui teovõimet. Vaimne võimekus ei ole objektiivne, teaduslik ja loomulikult esinev nähtus, vaid see sõltub sotsiaalsest ja poliitilisest kontekstist ning distsipliinidest, ekspertidest ja praktikatest, mille raames vaimset võimekust hinnatakse.⁶¹

Üldkommentaar markeerib, et vaimse võimekuse tajutavaid või tegelikke puudujääke ei tohi kasutada teovõime keelamise õigustamiseks.⁶² Teovõime ja vaimne võimekus on erinevad mõisted. Teovõime tähistab olukorda, kus isiku tegusid ja otsuseid käsitletakse konkreetses õigussüsteemis õiguslikult kehtivatena. Vaimne võimekus viitab inimese otsustusoskusele, mis on inimeseti erinev ja võib sõltuda antud inimese jaoks paljudest teguritest, kuid otsustusvõime on igal olemas, sõltumata kas inimesel on puue või mitte. Üldkommentaari märgib, et vaimse võimekuse sidumine teovõimega on viinud põhilise inimõiguse – õigus olla seaduse ees võrdselt tunnustatud, eitamiseni ning inimese puude ja otsustuste tegemise võime põhjal otsustatakse tema teovõime äravõtmine, millega vähendatakse õiguslikku staatust.⁶³

Üldkommentaari seob õigus- ja teovõime tunnustamise PIÕK artiklis 12 sätestatud võrdse tunnustamisega seaduse ees. Tugisüsteemid peavad tagama, et inimese õigused, tahe ja eelistused omandaksid tegeliku tähenduse, mitte ei rajaneks kellegi teise isiku oletusel, mis on

⁵⁸ Concluding observations on the initial report of Kenya, 30.09.2015, CRPD/C/KEN/CO/1, , p 23.

⁵⁹ Concluding observations on the initial report of Uganda, 12.05.2016, CRPD/C/UGA/CO/1, p 22.

⁶⁰ Üldkommentaari nr 1, p 12.

⁶¹ *Ibid*, p 14.

⁶² *Ibid*, p 13.

⁶³ *Ibid*, p 15.

puudega inimese paremates huvides. Olukorras, kus inimese tahet ja eelistust ei ole võimalik kindlaks teha, tuleb tahet ja eelistust tõlgendada, selle asemel, et eeldada, mis on inimese parimates huvides.⁶⁴

2.3. Abi õigus- ja teovõime teostamisel

PIÕK artikkel 12 lõige 3 laiendab üldise teovõime ideed: võtta asjakohaseid meetmeid, võimaldamaks puuetega inimestele juurdepääsu oma õigus- ja teovõime teostamiseks vajalikule abile. Üldkommentaar nr 6 märgib seejuures, et lõikest 3 tulenev kohustus on piiramatult – asjaolu, et teovõime teostamine võib tuua kaasa ebaproportsionaalsed või ülemäärast koormust selleks, ei piira selle rakendamise kohustust.⁶⁵ Kui 2014. aasta üldkommentaari nr 1 markeerib teovõime universaalse tunnustamise ja eestkoste kui asendatud otsuse mudeli kaotamise suhteliselt tagasihoidlikult, siis 2018. aasta üldkommentaari nr 6 annab selge määratluse, et teovõime teostamisele juurdepääsu piiramine, kas siis asendusotsuse süsteemide või otsuste tegemisel toetamise süsteemide puudumise tõttu, puudega inimesi diskrimineerivaks.

Üldkommentaari nr 1 märgib 2014. aastal, et osalisriigid peavad hoiduma puudega isikutelt teovõime äravõtmisest ja võimaldama puuetega inimestele juurdepääsu vajalikule toetusele, mis võimaldaks neil teha õiguslikku jõudu omavaid otsuseid.⁶⁶ Teovõime toetamisel tuleb austada puuetega inimeste õigusi, tahet ja eelistusi ning see ei tohiks kunagi tähendada otsuste asendamist.⁶⁷ Otsuste asendamise all peetakse silmas olukordi, kus isik on määratud eestkoste alla ja tema eest teeb otsuseid eestkostja või mõni muu isik.

PIÕK art 2 kohaselt loetakse puudega inimesi diskrimineerivaks tegevuseks muuhulgas mõistlike abinõude rakendamisest keeldumist. Võrdset kohtlemist ja mittediskrimineerimist käsitlev PIÕK üldkommentaari nr 6 rõhutab, et osalisriikidel tuleb eelkõige muuta või tühistada olemasolevad seadused, määrused, tavad ja praktikaid, mis kujutavad endast sellist diskrimineerimist. Komitee märgib, et eestkostet käsitlevad seadused ja muud õigus- ja

⁶⁴ Üldkommentaari nr 6, p 49 (b).

⁶⁵ *Ibid*, p 48.

⁶⁶ Üldkommentaari nr 1, p 16

⁶⁷ *Ibid*, p 17.

teovõimet riivavad regulatsioonid ja tahtevastased institutsionaliseerimised tuleb tühistada nende diskrimineeriva iseloomu tõttu, samuti puudega inimesi valimisõigusest ilmajätvad valimisseadused.⁶⁸ Selliselt jõutakse konventsiooni tõlgendamisel universaalse teovõime käsituseni, see tähendab piiranguteta teovõimeni, mille teostamist tuleb osalisriikidel igati toetada.

Teovõime teostamise toetamise all peetakse silmas nii mitteametlikke kui ka ametlikke tugiteenuseid. Näiteks võivad puuetega inimesed valida endale ühe või mitu usaldusväärset tugiisikut, kes abistaksid neid teatud tüüpi otsuste tegemisel või suhtlemisel. Puuetega inimeste toetamine nende teovõime teostamisel võib hõlmata universaalse disaini ja juurdepääsetavusega seotud meetmeid, näiteks nõuda era- ja avaliku sektori asutustelt teabe esitamist arusaadavas vormis või viipekeele tõlget, selleks, et puuetega inimesed saaksid täita taotlusi pangakonto avamiseks, sõlmida lepinguid või teha toiminguid muude tehingute tegemiseks. Toetus võib tähendada ka mitmekülgsete mittekonventsionaalsete suhtlemisviiside väljatöötamist neile, kes kasutavad oma tahte ja eelistuste väljendamiseks mitteverbaalseid suhtlusvorme. Mõnel juhul võib olla vajalik tulevikueelistuste ja tahte eelnev väljendamine, mida tuleks tulevikku suunatus tahtes kindlaksmääratud isik saab järgida ajal, mil puudega inimene ei ole võimeline teistele oma soove edastama.⁶⁹

Samuti soovitatakse osalisriikidel luua inimese lähedal lihtsalt juurdepääsetav ja kvaliteetne tasuta õigusnõustamine, mis austab isiku enda tahet ja eelistusi ning kaitseb tema menetlusõigusi tavalise õigusesindamisega samal moel. Osalisriigid peavad järjekindlalt tagama, et kaitsevahendid ei põhine teovõime kaotamisel ega muul viisil õiguskaitsele juurdepääsu takistamisel.⁷⁰

Toetussüsteemide kriitika on olnud, et otsuse tegemist toetavad isikud võivad mõjutada inimesi enda kasuks otsuseid tegema või suunata otsuseid valele teele, mis toob inimesele kaasa kahjulikke tagajärgi.⁷¹ Samas võib kallutatud ja kahjuliku otsuse tegemine eksisteerida ka asendusotsuse süsteemides, kus eestkostetava tahte arvestamine otsuse tegemine ei ole alati eelduseks. PIÕK art 12 lõige 4 näeb ette, et osalisriikide poolt tagatavad õigus- ja teovõime

⁶⁸ Üldkommentaar nr 6, p 30.

⁶⁹ Üldkommentaar nr 1, p 17.

⁷⁰ Üldkommentaar nr 6, art 49 (c).

⁷¹ Erinevad käsitlused A study on the Equal recognition before the law, lk 16-17.

teostamisega seotud meetmed peavad pakkuma asjakohast ja tõhusat kaitset kuritarvituste eest. Samas märgib üldkommentaar, et inimese õiguste, tahte ja eelistuste austamine sisaldab ka tema õigust võtta riske ja teha vigu.⁷²

Otsuse tegemisel on igal inimesel võimalus eksida või teha vale valik teadmatuse tõttu, keerulisemate otsuste puhul kasutatakse vastava ala asjatundjate nõu. Puudega inimeste võrdne kohtlemine tähendab ka nende poolt tehtavate otsuste ja selle tagajärgede võrdset kohtlemist. Kaitsmise eesmärgil otsustusõiguse summutamise asemel tuleks lubada puudega inimesel lubada teostada kogu otsustusprotsess ka selle võimalike kahjulike tagajärgedega, samal ajal tunnustades, et puudega inimene vajab otsuse tegemisel tavapärasest rohkem tuge.

2.4. Toetatud otsuse mudel

PIÕK artiklid 3 ja 12 ütlevad, et puuetega inimestel on õigus seaduse ees võrdsele tunnustamisele ja õigus teha oma valikuid. Osalisriigid on kohustatud osutama vajalikku tuge, mida need inimesed võivad oma õiguste kasutamiseks vajada. Lähenemine, mida nimetatakse toetatud otsuse tegemiseks, põhineb arusaamal, et kõik suudavad teha valikuid ja seda teistele edastada, tunnustades, et mõnikord vajab otsuse tegemine tuge. PIÕK kohaselt tuleb toetatud otsuseid teistel isikutel austada.

PIÕKis pole toetatud otsust otsesõnu nimetatud, küll aga tuleb toetatud otsuse mõiste sisse üldkommentaaries. Samamoodi on järjepidevalt kokkuvõtvates järeldustes osalisriikidele soovitatud asendatud otsuste käsitlemise täielikku kaotamist ja üle minna toetatud otsuste mudelile. Soovitusi toetatud otsuse lähenemise kasutamiseks andis ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee oma esimeses kokkuvõtvas järelduses juba 2011. aastal Tuneesiale.⁷³ Komitee tegi ettepaneku Tuneesial läbi vaadata seadused, mis lubavad eestkostet ja astuda samme seaduste ja poliitika väljatöötamiseks, mis vahetaks välja senise asendatud otsuste süsteemi toetatud otsuste mudeliga. Hispaaniale tehtud kokkuvõtvas järelduses⁷⁴ märkis komitee, et

⁷² Üldkommentaari nr 1, p 22.

⁷³ Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Tunisia, 13.05.2011, CRPD/C/TUN/CO/1, p 23.

⁷⁴ Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Spain. 19.10.2011, CRPD/C/ESP/CO/1, p 34.

toetatud otsuse mudel austab inimese autonoomset tahet ja eelistusi. Olemasolevate, asendusotsusel põhinevate õigussüsteemide reformimist ja toetatud otsuse mudeli kasutamist on korratud kõigis järgmistes järeldustes.

Asendatud otsuste süsteemiks loetakse regulatsioone, mis vastab ühele järgmistest juhtudest:

- 1) tunnistatakse isik teovõimeetuks;
- 2) asendatud otsustaja võidakse nimetada isiku tahte vastaselt;
- 3) iga asendusotsustaja tehtud otsus põhineb isiku "objektiivsetel huvidel", mitte tema "tahtel ja eelistustel".⁷⁵

Üldkommentaaris tunnistatakse, et mõnel juhul ei ole vaatamata tehtud pingutustele inimese tahte ja eelistuste kindlaksmääramine teostatav ning sellistel juhtudel tuleb eelistada tahte ja eelistuste tõlgendamist, kuid see ei tähenda parimate huvide määramist asendusotsuse tegija enda poolt.⁷⁶ Oluline on märkida, et asendatud otsuste tegemise määratlus ei hõlma volikirjaga otsustamise kõiki vorme. Volitusi ei anta volitaja tahte vastaselt, vaid volitaja usaldusel. Volitav tegelebki inimese tahte ja eelistuste parima tõlgendamisega, mitte selle asendamisega oma tahtega.

Meetmed, mis PIÕK kohaselt toetavad iseseisva otsuse tegemist, näiteks universaalne disain, tugiisikud, keskkonna kohandused, nõuavad kahtlemata riikidelt rahalist kulu. Üldkommentaari soovitatav, et puuetega inimestele pakutakse tugimeetmeid otsuse tegemisel nominaalhinnaga või tasuta. Rahaliste ressursside puudumine ei tohi olla takistuseks juurdepääsuks teovõime teostamisele.⁷⁷ Nagu eelnevas alapeatükis märgitud, siis asjaolu, et teovõime teostamise toetusmeetmed võivad tuua kaasa ebaproportsionaalse või ülemäärase koormuse selle rakendamiseks, ei piira see rakendamise kohustust. Samamoodi loetakse PIÕK art 2 kohaselt mõistlike abinõude rakendamisest keeldumist puudega inimesi diskrimineerivaks tegevuseks.

Toetatud otsuste tegemise skeemid võivad olla ametlikud, tuginedes õigusaktidele või mitteametlikud, toimides ilma konkreetse õigusliku reguleerimiseta. Üldkommentaari soovitatav ka inimese poolt ametlikult valitud tugiisiku juriidilist tunnustamist.⁷⁸ Tugiisikute õiguslik

⁷⁵ Üldkommentaari nr 1, p 27.

⁷⁶ *Ibid*, p 21.

⁷⁷ *Ibid*, p 29 (e).

⁷⁸ *Ibid*, p 29 (d).

tunnustamine annab nende isikute üle suurema kontrolli ja toetaja rolli selgema tunnustamise kolmandate isikute poolt. Tugisuhete vormistamine tähendab, et vastavalt artikli 12 lõikele 4 saab sisse viia menetluslikud kaitsemeetmed väärkohtlemise vastu kaitsmiseks. Otsuste tegemisel aitaksid tugiisikud puudega inimesel otsuse tegemisel, väljendamisel või rakendamisel. Toetajad võivad aidata inimesel kaaluda erinevate võimaluste plusse ja miinuseid, selgitada otsuse õiguslikke tagajärgi, aidata neil oma otsust teistele edastada või otsuse rakendamisel. Toetatud otsuse paradigma kohaselt on inimesel valik ja kontroll selle üle, kes teda toetab ja kuidas teda toetatakse, kuid lõpuks teeb puudega inimene ise lõpliku otsuse, mitte tugiisik.⁷⁹

Üldkommentaari soovitude kohaselt peab otsuse tegemise toetamise meetmed olema kõigile kättesaadavad ja tugi otsustamisel peab põhinema isiku tahtel ja eelistustel, mitte sellel, mida peetakse tema parimaks huviks.⁸⁰ Inimese suhtlemisviis ei tohi olla takistuseks toe pakkumisel, isegi kui see suhtlusviis pole tavapärane või kui seda mõistavad väga vähesed inimesed.⁸¹ Erineva suhtlemisviisi all võib silmas pidada alternatiivkommunikatsiooni (viipekeel, piktogrammide kasutamine) või hääliitsusi, silmapilgutusi, viipeid, mida oskab tõlgendada puudega inimesega igapäevaselt suhtlev inimene.

Isiku poolt valitud tugiisikute juriidiline tunnustamine peab hõlmama ka mehhanismi tugiisiku tegevuse vaidlustamiseks.⁸² Toetatud otsuse meetmete kasutamine ei tohi olla õigustuseks muude põhiõiguste, eriti hääletamisõiguse, abiellumisõiguse või tsiviilpartnerluse loomise ning perekonna, reproduktiivõiguste, vanemate õiguste piiramise õigustamiseks või välistada puudega inimese enda õigust anda nõusolek intiimsuheteks ja raviks.⁸³ Isikul peab olema õigus tugiteenusest keelduda ning lõpetada või muuta tugisuhet igal ajal.⁸⁴ Kõigile teovõimega seotud abiprotsessidele ja teovõime toetamisele tuleb kehtestada kaitsemeetmed, mille eesmärk on tagada, et austatakse inimese tahet ja eelistusi.⁸⁵ Teovõime teostamise toetamine ei tohiks sõltuda vaimse võimekuse hindamisest, vaid tuleb leida uued, mittediskrimineerivad teovõime toetusvajaduse näitajad.⁸⁶

⁷⁹ Series, Nilsson, 2018.

⁸⁰ Üldkommentaar nr 1, p 29 (a), (b).

⁸¹ *Ibid*, p 29 (c).

⁸² *Ibid*, p 29 (d).

⁸³ *Ibid*, p 29 (f).

⁸⁴ *Ibid*, p 29 (g).

⁸⁵ *Ibid*, p 29 (h).

⁸⁶ *Ibid*, p 29 (i).

Teovõime tunnustamine on lahutamatult seotud paljude muude PIÕK-s sätestatud inimõigustega, nagu juurdepääs õigusemõistmisele (art 13); õigus olla vaba sunniviisilisest kinnipidamisest ja ravist vaimse tervise asutuses (art 14); õigus kehalisele ja vaimsele puutumatusele (art 17); õigus liikumisvabadusele ja kodakondsusele (art 18); õigus valida, kus ja kellega koos elada (art 19); õigus sõnavabadusele ja teabele juurdepääsule (art 21); õigus abielluda ja luua perekond (art 23); õigus nõustuda raviga (art 25); ning hääletamis- ja valimistel kandideerimise õigus (art 29).

3. PUUETEGA INIMESTE VALIMISÕIGUSE TUNNUSTAMINE

Teovõime tunnustamisega on tihedalt seotud valimisõiguse tunnustamine, sest teovõime piiramise tõttu eestkosteale määratud isikutele kaasneb enamikes riikides kas automaatne või individuaalselt hinnatult valimisõiguse kaotus. Puuetega inimeste õigust teostada oma poliitilisi õigusi ja osaleda avalikus elus teistega võrdsetel alustel kaitseb PIÕK artikkel 29, mille kohaselt peavad osalisriigid tagama, et puuetega inimestel õigus ja võimalus valida ja olla valitud, milleks tuleb:

- hääletusprotseduurid, -vahendid ja -materjalid kohandada sobilikuks, juurdepääsetavaks, lihtsalt mõistetavaks ja kasutatavaks,
- soodustada vajaduse korral abistavate ja uute tehnoloogiate kasutamist;
- lubada selleks vajaduse korral ja nende palvel nende poolt valitud isikul neid hääletamisel abistada.

Vaimse tervise häirega inimeste valimisõigust välistatakse enamasti kahel põhimõttel: tulenevalt asjaolust, et inimese otsustel ei ole õiguslikku tähendust eestkoste alla määramise tõttu; teiseks nähakse vaimse tervise häirega inimest valimisotsuse tegemist abistavates meetmetes ohtu valimisprotsessi terviklikkusele.

3.1. Valimisõiguse piiramine valimisprotsessi terviklikkuse kaitseks

Valimised peavad põhinema üldisel ja võrdsel valimisõigusel. PIÕK tagab ka puuetega inimeste õiguse osaleda poliitilistes protsessides, sh valida ja olla valitud. Kõiki ÜRO riike hõlmava uuringu kohaselt selgus, et vaid 11% ÜRO liikmesriikidest ei olnud seadnud mitte mingisuguseid piiranguid vaimse tervise häiretega isikute valimisõigusele. Kolmandik riike (36%) on välistanud ilma igasuguse erisuseta vaimse tervise häiretega isikutele valimisõiguse. 11% riikidest välistas psühhiaatrilisel sundrivil viibivate isikute hääleõiguse ning 29% riikidest seadis hääleõiguse kaotuse tingimuseks vastava kohtuotsuse.⁸⁷ Seega eksisteerib konventsiooni vastuvõtmisest ka 10 aastat hiljem valdav valimisõiguse keeld vaimse tervise häirega inimestel. Peamiseks põhjuseks peetakse soovi säilitada valimisprotsessi terviklikkus, mis eeldab nende valikute tegemiseks üksikisikute teadlikku valikut ning eelduslikult vaimse tervise häiretega isikutele see võime puudub.

⁸⁷ Bhugra, D., *et al.* Mental illness and the right to vote: a review of legislation across the world. *International Review of Psychiatry*, 2016/28/4, lk 395-399.

Valimissüsteemi terviklikkuse osas on PÕIK komitee ainsas puuetega inimeste valimisõiguse teemalises individuaalkaebuses, *Bujdosó et al v. Hungary*, seisukohale, et üksikisikute valimisvõime hindamine on olemuselt diskrimineeriv ja seega ei teeni õiguspärast eesmärki, mistõttu ei ole ka proportsionaalne piirang, eesmärgiga säilitada osalisriigi poliitilise süsteemi terviklikkus. Osalisriik on kohustatud kohandama oma hääletamismenetlusi, tagades, et need on sobivad, juurdepääsetavad, hõlpsasti mõistetavad ja kasutatavad ning vajaduse korral võimaldama puudega inimesel abi hääletamisel. Sel viisil tagab osalisriik, et intellektipuudega inimesed annavad valimistel teistega võrdsetel alustel pädeva hääle ja kindlustab samas hääletamise saladuse.⁸⁸

Individuaalkaebuses andis komitee suunise Ungarile luua selline õiguslik regulatsioon, mis tunnustab kõigi puuetega inimeste hääletamisõigust ilma igasuguse võimekuse hindamiseta.⁸⁹ Kuus kaebajat oli määratud osalise või täieliku eestkoste alla ja vastavalt Ungari põhiseadusele kaotasid nad automaatselt hääleõiguse. Kaebajad väitsid, et valimisõigus võeti ära valimatult, sõltumata nende puude iseloomust, isiklikust võimekusest ja teovõime ulatusest, ehkki nad on võimelised mõistma poliitikat ja osalema valimistel. Kaebuse lahendamise ajaks teatas Ungari, et on ära muutnud oma 1949. aastal vastu võetud põhiseaduse jäigad ja vananenud sätteid ning kohtud võtavad valimisõiguse hindamisel arvesse individuaalseid asjaolusid eestkoste korralisel ülevaatamisel.

Kaasatud kolmas pool leidis aga, et Ungari uuendatud põhiseadus vaatleb hääleõiguse küsimust ainult eestkoste alla määratud psühhosotsiaalse või intellektipuudega inimeste puhul ning see viitab puude põhjal diskrimineerimisele. Konventsiooni artikkel 29 ei näe ette ühtegi erandit üldisest valimisõigusest puude alusel. Pigem näeb konventsioon ette, et mitte ühtegi puuetega inimest, sealhulgas kõige sügavama puudega inimesi, ei tohi tema puude alusel valimisõigusest ilma jätta. Muuhulgas märgivad, et enamiku maailma riikide praktika on teravas vastuolus PÕIK sätestatud standardiga, seetõttu puudutab käesolev juhtum paljusid riike.⁹⁰ Ungari hääletusvõime hindamisel lähtutakse eeldusest, et poliitilise süsteemi terviklikkust on lubatud kaitsta isikute eest, kes ei suuda sõnastada kehtivat poliitilist arvamust. Kaasatud pool leidis, et selle eesmärgi legitiimsus ise kaheldav, kuna riigi ülesanne pole kindlaks teha, mis on kehtiv

⁸⁸ Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary. Views adopted by the UN Committee for the Rights of Persons with Disabilities on Communication No. 4/2011. 13.10.2013, CRPD/C/10/D/4/2011, p 9.6.

⁸⁹ *Ibid*, p 10 b) (ii).

⁹⁰ *Ibid*, p 5.2. Menetlusse astunud kolmas pool oli Harvardi õigusteaduskonna puuetega inimeste õiguste projekt.

poliitiline arvamus. Ehkki on puuetega inimesi, kes ei suuda ratsionaalset poliitilist arvamust sõnastada, rõhutavad menetlusse astujad, et võimetus teha asjatundlikku või ratsionaalset valimisotsust ei tähista sugugi puuetega inimesi. Kui leidub nii puudega kui ka puudeta inimesi, kes ei suuda pädevat häält anda, siis ei saa õigustatud olla, et hääletamisotsuse tegemise võimekust tuleks hinnata ainult puudega inimesel.⁹¹

Komitee asus lõppjärgelduses seisukohale, et konventsiooni artikkel 29 kohustab osalisriike tagama, et puuetega inimesed saaksid tõhusalt ja täiel määral osaleda poliitilises ja avalikus elus teistega võrdsetel alustel, sealhulgas tagades neile hääleõiguse. Artikkel 29 ei näe ette puuetega inimeste hääletamisõiguse välistamist tegeliku või tajutava hääletamisvõime alusel ega konkreetse puudega inimese hääletamisvõime individuaalse hindamise kaudu. Konventsiooni artikkel 29 ei näe ette ühtegi erandit üldisest valimisõigusest puude alusel.⁹²

3.2. Valimisõiguse piiramine eestkoste määramise tõttu

Valimisõiguse piiranguid kaasnevad enamasti eestkoste alla määramisega, kas automaatselt või kohtu igakordse hindamise järel. Eestkoste määramise tulemusel, kelle püsivas otsustusvõimes kaheldakse. Otsuste tegemise võime võib aga olla mitmesugune: samal ajal kui vaimse tervise häirega isikud ei suuda teha oma rahaasjades või raviotsust, võib tal olla väga selge valimiseelistus. Psühhiaatria haiglates läbiviidud uuringud ei näidanud patsientide oluliselt erinevaid valimiseelistusi võrreldes tavalise valijaskonnaga ning need isikud suutsid hääletustoiminguid teha.⁹³ Küll leidsid aga olulist kasu võimaluses lubada vaimse tervise häiretega isikud valida: see on märk kodanikuks olemisest ja mõjub hästi enesehinnangule ning edendab nende kogukonda integreerumist. Valimisõigusest ilmajätmine toetab aga vaimse tervise häiretega inimeste jätkuvat stigmatiseerimist, nende vajadusi ei nähta poliitikute poolt ning neid peetakse õiguslikult olematuteks subjektideks.

Eestkoste alla määratud inimeste valimatu valimisõigusest ilmajätmisel, st ilma inimese individuaalse otsusevõime hindamiseta, sai hinnangu Euroopa Inimõiguste Kohtus *Kiss vs*

⁹¹ *Ibid*, p 5.7.

⁹² *Ibid*, p 9.5.

⁹³ Bhugra, D., *et al.* (2016).

Ungari⁹⁴ lahendis. Maniakaal-depressiivse häire all kannatav hr Kiss seati osalise eestkoste alla ja Ungari põhiseaduse kohaselt kaotavad täieliku või osalise eestkoste all olevad isikud valimisõiguse. EIK heitis ette, et „valimisõiguse valimatut äravõtmist ilma individuaalse kohtuliku hindamiseta ja üksnes osalist eestkostet eeldava vaimse puude alusel ei saa lugeda vastavaks õiguspärasele alusele valimisõiguse piiramiseks“.⁹⁵ Kohtu hinnangul on vaimse puudega inimesed eriliselt haavatav ühiskonnarühmaks, kes on varasematel aegadel pidanud kogema diskrimineerimist, sotsiaalset tõrjutust ning seetõttu peab riigi kaalutusõigus vaimse puuetega inimeste suhtes olema oluliselt kitsam ning piirangute tegemiseks väga kaalukad põhjused.⁹⁶ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklit 29 aluseks tuues viitas kohus, et intellekti- või vaimsete puuetega inimeste kohtlemine ühetaolise klassifikatsiooniga on problemaatiline ja nende õiguste piiramine peab alluma rangele kontrollile.

EIK nägi probleemina ennekõike olukorda, kus eestkosteale määratud isik kaotas eestkoste seadmisega valimisõiguse automaatselt, ilma otsustusvõime üle kaalumiset ja individuaalseid asjaolusid hindamata. Vaimse puudega ja eestkosteale määratud inimesi ei saa käsitleda ühetaolise otsustusvõimetute inimhulgana. Kõnealuses kohtulahendis oli Kiss elanud tegelikkuses oma diagnoosiga 15 aastat iseseisvalt, oli toimetulev, vahel küll raiskas raha ebavajalikele asjadele ja oli kohati agressiivne. Teovõime küsimus tõusetus alles siis, kui Kissil tekkis õigusvaidlus kinnisvara teemal tema kasuisaga ning seejärel määrati Kiss osalise eestkoste alla, mille järel kaotas ta automaatselt hääleõiguse. Niisiis ei olnud Kissil hääleõigusega enne probleeme, kuni ta sattus riigi vaatevälja seoses õigusvaidlusega.

PÕIK komitee poolt viidi 2017-2019 Ungaris läbi uurimine PÕIK fakultatiivprotokolli art 6 alusel. Uurimine algatatakse, kui komitee saab usaldusväärset teavet, mis viitab konventsioonis sätestatud õiguste raskele või süstemaatilisele rikkumisele mõne osalisriigi poolt. Uurimise ajal selgus, et umbes 90%-l eestkosteale määratud puuetega inimestest oli ära võetud hääletamis- ja valimistel kandideerimise õigus. Komitee leidis, et Ungari konstitutsioonikohtu seisukohalt on eestkoste alla määramine on konventsiooniga lubatav "kaitsemeede" ning eestkoste süsteemi ja selle diskrimineerivat mõju ei kavatseta muuta.⁹⁷ Ehkki Ungari regulatsioon eestkoste alla määramisega on PÕIK komitee ja EIK tähelepanu all olnud 2011. aastast ja riigis tegutseb

⁹⁴ EIKo 38832/06, *Alajos Kiss v. Hungary*.

⁹⁵ *Alajos Kiss v. Hungary*, p 42.

⁹⁶ *Alajos Kiss vs. Hungary*, p 44.

⁹⁷ Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention. 13.09.2019, CRPD/C/HUN/IR/1, p 99 (h).

tugev esindusorganisatsioon, oli 2017. aastal endiselt riigis olukord, mis ei vasta PÕIK artiklile 12. Ungari põhiseaduse kohaselt ei ole hääleõigust piiratud teovõimega inimestel ja kriminaalkorras süüdimõistetutel.⁹⁸ Piiratud või täieliku eestkoste alla määratud inimestel ei ole valimisõigust ajani, mil kohus selle taastab.⁹⁹ Komitee leidis uurimisjärelduses, et Ungari on artiklit 12 rikkunud, kuna tsiviilseadustik lubab puudega inimeste teovõime täielikku või osalist piiramist puude tõttu ja põhiseadus lubab intellektuaalsete või psühhosotsiaalsete puuetega inimeste valimisõiguse äravõtmist.¹⁰⁰ Rikkumine on raske iseloomuga, arvestades, et eestkoste ja institutsionaliseerimise süsteemid mõjutavad tõsiselt paljude puuetega inimeste elu, diskrimineerides intellektuaalsete või psühhosotsiaalsete puuetega inimesi, põlistades segregatsiooni ja eraldatust ühiskonnast.¹⁰¹ Komitee soovib kaotada tsiviilseadustiku sätted, millega nähakse ette puuetega inimeste teovõime täielik või osaline piiramine ja taastada kõigi puuetega inimeste hääletamis- ja valimisõigused, sealhulgas tagades kõigi puuetega inimeste registreerimise valijate registrites ja täieliku osalemise valimistel.¹⁰²

3.3. Valimisõiguse reformimine EL riikides

Valdav valimisõiguse keeld eksisteerib ka Euroopa Liidu riikides: vaid neljandik riikidest tagab hääleõiguse eestkoste alla määratud inimestele. Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) poolt projekti „Vaimse tervise häiretega ja vaimsete puuetega inimeste põhiõigused” raames korraldatud õiguslase uuringu kohaselt on Euroopa Liidu riikides vaimse tervise häiretega valimisõiguses kasutusel kolm lähenemisviisi, mis ulatuvad 1) täielikust tõrjutusest 2) juhtumipõhise käsitlemise ja 3) täieliku osaluseni, lisaks kohandatud erilahendused.¹⁰³

Enamik Euroopa Liidu liikmesriike seob poliitikas osalemise õiguse isiku teovõimega. Nende liikmesriikide õigussüsteemides on sätestatud automaatne või peaaegu automaatne poliitikast osalemise väljajätmise seonduvalt eestkoste alla määramisega, sõltumata inimese tegelikust

⁹⁸ Fundamental law of Hungary, art 23 lg 6.

⁹⁹ Eelmine, rakendussätted, § 24 lg 2.

¹⁰⁰ Inquiry concerning Hungary, p 99 a), d).

¹⁰¹ Eelmine, p 107.

¹⁰² Eelmine, p 110 a), f).

¹⁰³ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities. 2010.

või individuaalsest otsustusvõimest. Poliitikast väljajätmine sellistel asjaoludel on sätestatud põhiseadusega või ette nähtud valimisalaste õigusaktidega.¹⁰⁴

Mitmetes riikides toimus aga konventsiooni ratifitseerimisel liikumine valimisvõime individuaalse hindamise suunal. Teovõime ja valimisõiguse vahelise seose lahtiühendamine on toimunud riikide põhiseaduslike kohtute otsuste järel. Tšehhis puudus kuni 2009. aastani teovõimetutel igasugune valimisõigus, kuid Tšehhi konstitutsioonikohus leidis, et kergekujuline vaimse arengu peetuse puhul ei peaks konkreetset isikut valimisõigusest ilma jätma, vaid hindama juhtumi kõiki asjaolusid, otsustamaks, kas isik võib kasutada valimisõigust ja muid poliitilisi õigusi. Järgmises lahendis leiti, et isegi teovõimest ilmajätmise menetluste korral peaks kohus viima läbi individuaalse hindamise, et otsustada, kas isik, kes kaotab oma teovõime, saab valimisprotsessis tegelikult osaleda.¹⁰⁵ Sloveenias leidis 2003. aastal konstitutsioonikohus, et õigusaktide sätted, mille kohaselt teovõimest ilmajäetud inimeste osalemine valimisprotsessis varem keelatud, on põhiseadusevastased. Kohtu arvates ei peaks valimisotsuse tegemise võimekust võrdsustama teovõimega ning kohus peaks valimisõiguse hindamiseks selgitama välja, et isik ei ole võimeline mõistma valimiste tähendust, eesmärki ega mõju. Sloveenias muudeti 2006. aastal valimisseadust, mille kohaselt peab kohus isiku valimisõiguse piiramiseks kinnitama, et isik ei ole võimeline mõistma valimiste tähendust, eesmärki ega mõju.¹⁰⁶

Väiksem osa EL riike on otsustanud anda vaimse tervise häirega inimestele täieliku õiguse valimisprotsessis osalemiseks, isegi juhtudel, kui nad on täieliku eestkoste all. Austrias on vaimse tervise häirega inimestel lubatud valida, valimis- ja kandideerimisõigusest võib inimese ilma jätta üksnes süüdimõistva kohtuotsuse korral. Hollandis tunnistati põhiseaduse valimisõigust piiravad sätted kehtetuks 2008. aastal ja kõik vaimse tervise häirega saavad oma valimisõigust kasutada.¹⁰⁷ Horvaatias muudeti vastavaid seadusi 2012. aastal, Lätis 2013. aastal ning nendes riikides saavad valimistel osaleda ka isikud, kellel on piiratud teovõime.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Poliitikast väljajätvaid riike eestkoste määramise tõttu automaatselt või poolautomaatselt 2014. aastal oli 15: Belgia, Bulgaaria, Küpros, Taani, Eesti, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia ja Slovakkia. FRA. The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators. 21.05.2014.

¹⁰⁵ FRA, 2010, lk 20-21.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.* Lk 22-23.

¹⁰⁸ FRA. Implementing the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). An overview of legal reforms in EU Member States. 05/2015.

Võrreldes 2014. aastal läbi viidud seirega tuvastatud 7 EL liikmesriigile tagavad 2019. aastaks piiranguteta valimisõiguse tagavad kokku 12 EL liikmesriiki.¹⁰⁹ Arengud on toimunud konstitutsioonikohtute mõjul, kuid vähetähtsad ei ole ka PIÕK komitee lõppjäreldest soovitusel. Hääletusõiguse piirangute kõige ulatuslikum eemaldamine toimus Hispaanias. 2018 jõustunud muudatus eemaldas põhiseadusest sätte, mille kohaselt kohtuotsusega teovõimetuks tunnistatud inimestel ei ole hääleõigust ja sätestati, et „igaüks võib kasutada oma hääletamisõigust teadlikult, vabalt ja vabatahtlikult, olenemata nende suhtlusviisist ja vajalike tugivahenditega.”¹¹⁰ Taanis on 2018. aastast hääletamis- ja kandideerimisõiguse täieliku eestkoste all olevatel isikutel, samamoodi Saksamaal.¹¹¹ Mõned riigid annavad küll eestkoste alla määratud isikutele täieliku hääletamisõiguse (Soome, Iirimaa), kuid piiravad nende õigus kandideerida valimistel.¹¹²

FRA hinnangul on valimisõiguse reformimise võtmetegurid riikides olnud:

- 1) puuetega inimeste õiguste komitee tõlgendused;
- 2) puuetega inimeste poliitilise osaluse strateegiad;
- 3) seire CRPD artikli 33 lõike 2 alusel loodud raamistike kaudu
- 4) kodanikuühiskonna kaasamine.
- 5) riiklik kohtupraktika.¹¹³

3.4. Otsuse tegemise toetamine valimisõiguse teostamisel

Teovõime piiramise tõttu valimisõiguse välistamine on intensiivne puudest tulenevatel põhjustel diskrimineerimine. Ka ligipääsetavus valimisjaoskondadele, juurdepääs arusaadavale valimisteabele raskendab puudega inimestel osaleda valimistel. PIÕK üldkommentaari annab osalisriikidele soovitusi:

a) reformida seadusi, poliitikat ja muid regulatsioone, mis süstemaatiliselt keelavad puuetega inimestel hääletada ja/või valimistel kandideerida;

¹⁰⁹ FRA. Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States, lk 3.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.* Lk 4-5.

¹¹² *Ibid.*, lk 6.

¹¹³ *Ibid.*, lk 7.

- b) tagada, et valimisprotsess on juurdepääsetav kõigile puuetega inimestele, sealhulgas enne valimisi, valimiste ajal ja pärast seda;
- c) tagada puuetega inimestele mõistlikud abinõud ja kohandused, mis põhinevad puuetega inimeste individuaalsetel erivajadustel osalemaks poliitilises ja avalikus elus;
- d) toetada puuetega inimeste esindusorganisatsioonide ja kaasata poliitilises osalemise protsessis riiklikul, piirkondlikul ja rahvusvahelisel tasandil, sealhulgas konsulteerides selliste organisatsioonidega küsimustes, mis puuetega inimesi otseselt puudutavad;
- e) luua selliseid informeerimise viise ja õigusakte, mis võimaldavad puuetega inimeste pidevat poliitilist osalemist, sealhulgas valimiste vahelisel ajal.¹¹⁴

FRA on abistavate meetmetena soovitanud valimistega seotud teabes ja materjalides kasutada erimeetodeid, näiteks fotod ja sümbolid, et lugemisoskuseta puudega inimesed saaksid teavet, millele oma valikutes toetuda. Pakkuda tuleks arusaadavaid selgitusi kogu valimisprotsessi vältel; kasutada lihtsat keelt ja lauseehitust koos illustratsioonidega; võimaldada puudega inimestel valida isik, kes tegutseks kogu valimismenetluse vältel nende isikliku abistajana; julgustada kõiki poliitilisi erakondi kirjeldama oma programmi sarnases formaadis ja lihtsas keeles; valimisprotsessi teabetunnid erihoolekandeesutustes; koolitada valimiste vaatlemise eest kohalikul tasandil vastutavaid inimesi tagamaks, et nad oskavad anda vaimse tervise häiretega ja vaimsete puuetega inimestele valimismenetluse kohta sobivaid selgitusi; tagada, et juurdepääsumeetmeid rakendataks tulevaste tehnoloogiliste arenduste, näiteks elektroonilise hääletamise puhul.¹¹⁵

Osalisriikide aruannete põhjal on PIÕK komitee pidanud probleemseks valijate puudulikku teavet puuetega inimeste juurdepääsetavuse ja kohanduste osas, mis hõlbustab nende hääleõiguse kasutamist. Rootsil soovib komitee võimaldada valijatele juurdepääsetavas vormis teavet valimiste kohta, samuti peavad valimiskampaaniad olema juurdepääsetava teabega, konsulteerituna puuetega inimeste organisatsioonidega ning valimisjaoskondades tagataks valimistoimingutel abi väljaõppega abistajate poolt.¹¹⁶ Rootsi on ühena esimestest riikides kaotanud teovõime institutsiooni, 1991. aastast kehtib piiranguteta valimisõigus, samuti on nad astunud samme füüsilise juurdepääsetavuse tagamisel. 2014. aastal kinnitavad nad komiteele, et puudega isiku enda poolt valitud abistaja on kättesaadav valimistoimingute

¹¹⁴ Üldkommentaari nr 6, p 70.

¹¹⁵ FRA, 2010.

¹¹⁶ Concluding Observations on Sweden, p 51-52.

teostamisel, valimisinfo on kättesaadav Braille kirjas ja kergesti loetavas formaadis, kuid e-valimiste süsteem on väljatöötamisel 2018. aasta valimisteks.¹¹⁷ 2015. aastast otsustati Rootsis lugemiskustele valijate¹¹⁸ jaoks kasutada valimisedelitel erakondade sümboleid. Enne 2018. aasta üldvalimisi eraldas valitsus Riksdagi erakondadele spetsiaalse rahastuse teavituskampaaniateks, et edendada valijate kõrget osalust. See rahastamine hõlbustas erakondadel valijatega kontakti saamist, eriti selliste valimisõiguslike valijate rühmade osas, kes on varasematel valimistel vähe osalenud, sealhulgas puuetega inimesed.¹¹⁹ Selleks, et edendada valijate kõrget ja võrdsemat osalust valijate rühmade vahel on loodud veebileht Kõik hääletajad¹²⁰. Veebilehel on lihtsas ja lühikeses tekstis ülevaade Rootsi ja EL poliitilisest ülesehitusest, viimastest ühiskondlikest probleemidest, seletatakse lahti poliitikute poolt kasutatavad keerulised sõnad ja viidatakse kergesti loetavas vormis erakondade valimisprogrammidele.¹²¹ Tekstid on kuulatavad ja veebileht on tõlgitav sellistesse keeltesse nagu albaania, araabia, bosnia, serbia, pärsia, mis viitab selle suunatusele ka Rootsis elavatele immigrantidele.

Ühendkuningriikides annab rahvaesinduse seadus samamoodi õiguse valida saatja abiga. Lisaks nõuab valimiskorralduse seadus, et kohalikud ametiasutused tagaksid puuetega inimeste juurdepääsu valimisjaoskondadesse, mis tähendab mitte vaid füüsilist juurdepääsu, aga ka lihtsalt mõistetavaid juhiseid, et teavitada vaimsete puuetega inimesi sellest, kuidas valimistel hääletada.¹²² 2017. aasta parlamendivalimise eel algatati programm valimisinformatsiooni kättesaadavaks muutmiseks, millega seondult tegid kõik valimistel osalevad erakonnad oma partei programmi esitanud kergesti loetavas vormis. Selle järel on kõikide erakondade programmid standardsena erakondade kodulehekülgedel kättesaadavad viipekeeles, Braille kirjas ja kergesti loetavas formaadis (*easy reading*).¹²³

¹¹⁷ Replies of Sweden to the list of issues, p 170, 177, 180-181.

¹¹⁸ Mõiste „lugemiskustega inimesed“ on viimasel ajal kasutatav vähemsildistav väljend vaimse puudega inimeste kohta, kes on raskustes keerulisemate tekstidest arusaamisega.

¹¹⁹ Replies to the list of issues prior to reporting. 27.04.2020, CRPD/C/SWE/QPR/2-3, p 249.

¹²⁰ Swedish Agency for Accessible Media, www.allavaljare.se

¹²¹ Näitena Rootsi sotsiaaldemokraadid <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/lattlast#0>

¹²² 2019 Progress Report on the UK's vision to build a society which is fully inclusive of disabled people. Department for Work & Pensions, Office for Disability Issues.

¹²³ Vt näiteks Suurbritannia Tööpartei valimisprogrammi teksti <http://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/LabourManifestoEASYREAD-1.pdf>; Briti konservatiivide valimisprogrammi nii nägemis-, kuulis- kui vaimupuudega isikutele <https://www.conservatives.com/accessiblemanifestoversees>.

4. TEOVÕIME KÄSITLUS EESTIS

PIÕK-s kasutatud mõiste *legal capacity* tähistab ühtsena mõisteid, mis Eesti õigusruumis on jagatud õigusvõimeks ja teovõimeks. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 7 lõige 1 kohaselt on füüsilise isiku (inimese) õigusvõime võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Õigusvõime on igal füüsilisel isikul, see on ühetaoline ja piiramatu. Teovõime on TsÜS § 8 lõige 1 kohaselt füüsilise isiku võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid.

Teovõime on olemas 18-aastaseks saanud täisealisel isikul. Piiratud teovõimet eeldatakse alla 18-aastaselt isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida (TsÜS § 8 lg 2). Eestis on õigusvõime universaalselt tunnustatud. Teovõime tunnustamine sõltub tehingute kehtivuse ulatusest, mida mõjutab isiku suutlikkus oma tegudest aru saada või neid juhtida (TsÜS § 8 lg 2 kolmas lause: täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida).

PÕIK komitee on osalisriikidel soovitanud loobuda vananenud ja sildistavatest väljenditest vaimse tervise häirega inimeste tähistamisest. TsÜS-s kasutatavad mõisted nagu „vaimuhaigus“ ja „nõrgamõistuslikkus“ ei ole tänapäevases, puuet normaliseerivas keelekasutuses kohased väljendid. Selle asemel kasutatakse mõisteid nagu õpiraskused, lugemisraskused, intellektuaalne häire. Ka PÕIK komitee on Eesti tähelepanu pööranud, et õigusaktidest ja poliitikast tuleks kõrvaldada „selline halvustav terminoloogia nagu "kõrvalekalded", "psüühikahäire" ja "töövõimetus" ning asendada terminid puudega inimõiguste mudelil põhineva keelega“.¹²⁴

Eesti ratifitseeris PIÕK-i 2012. aastal, deklaratsiooniga, et „Eesti Vabariik tõlgendab konventsiooni artiklit 12 selliselt, et see ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida. Piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti enda riigisisestest õigusest.“¹²⁵ Erinevalt reservatsioonist¹²⁶ ei ole tõlgendavate deklaratsiooni eesmärk piirata ega muuta sätte

¹²⁴ List of issues in relation to the initial report of Estonia. CRPD/C/EST/Q/1, 10.05.2019, p 2 (a).

¹²⁵ Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5.

¹²⁶ Viini konventsiooni artikli 1 punkti d kohaselt on reservatsioon mis tahes sõnastuses ja mis tahes nimetusega ühepoolne avaldus, mille riik on teinud lepingule allakirjutamisel, selle ratifitseerimisel, heakskiitmisel või

õiguslikke tagajärgi riigi suhtes, vaid täpsustatakse ja selgitatakse lepingu sätteid. Kuigi need kaks mehhanismi on erineva mõjuga, siis sõltumata sellest, kuidas need sõnastatud või nimetatud, siis võib mis tahes selline avaldus, mille eesmärk on välistada või muuta lepingusätte õiguslikku mõju deklarandile, on tegelikult reservatsioon.¹²⁷ PIÕK artikkel 46 kohaselt ei ole konventsiooni mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevad reservatsioonid lubatud.

Deklaratsiooni eesmärk on, et artiklit 12 ei tohiks tõlgendada nii, et see keelab kõik teovõime piiramise võimalused. PIÕK ratifitseerimise seaduse seletuskirjas märgitakse, et Eestis on puuetega inimeste õigus- ja teovõime piisavalt kaitstud eestkostja määramise kaudu ning Eesti jätab endale õiguse jätkata senist praktikat. See tähendab, et Eesti tõlgenduses ei keela artikkel 12 pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida. Deklaratsiooni tegemise põhjusena on välja toodud, et artiklit 12 ei saa tõlgendada kohustusena kõrvaldada kõik teovõime piiramise võimalused.¹²⁸ Kuna PIÕK üldkommentaaris käsitletakse teovõimet universaalsena ja soovitatakse kasutusele võtta kõik vajalikud abinõud õigus- ja teovõime toetamiseks, selle asemel, et määrata asendusotsuseid tegev eestkostja, siis võib Eesti deklaratsioonil olla reservatsiooni tähendus. Tõlgendava deklaratsiooni tagasivõtmise kavatsuse kohta on komitee pööranud tähelepanu Eestile esitatud küsimuste loetelus,¹²⁹ mis võib tähendada, et Eestil tuleb lähiajal tõlgendav deklaratsioon tagasi võtta ja sellega ka valmistuda teovõime käsitle reformiks.

Põhiseaduses kasutatud mõistet „teovõimetu“ seadustes ei kasutata, vaid see on alates 2002. aastast jõustunud TsÜS-ga muutunud „piiratud teovõimeks“, välja arvatud TsMS § 526 lg 5 nimetatud valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamine. Piiratud teovõimet kasutatakse seadustes ühtlase mõistena tähistamiseks nii alla 18-aastaseid isikuid kui täisealisi, kellele on kohus määranud eestkoste.

sellega ühinemisel ja millega ta soovib välistada või muuta lepingu teatavate sätete õigusmõju nende kohaldamisel enda suhtes.

¹²⁷ United Nations. Treaty Handbook (2012), p 3.5.1.

¹²⁸ Seletuskiri „Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimine ja konventsiooni fakultatiivprotokolliga ühinemine“ seaduse eelnõu kohta.

¹²⁹ List of issues in relation to the initial report of Estonia. CRPD/C/EST/Q/1, 10.05.2019, p 9 (a).

4.1. Piirangud teovõime teostamisel Eesti õiguses

Teovõimetuse paradigmalt piiratud teovõime käsitlesele liikudes on Eestis seaduse tasandil deklareeritud, et ükski inimene ei ole täielikult teovõimetu, vaid ka kõige suuremat abi vajav isik on mingis osas teovõimeline. TsÜS § 8 lõike 2 teine lause märgib, et täisealise isiku piiratud teovõime mõjutab isiku tehingute kehtivust üksnes ulatuses, milles ta ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab samamoodi olulisuse eristada, mis osas on isik piiratud teovõimega, milles mitte: kui isikule, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kehtvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, on määratud kohtu poolt eestkostja, siis eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud. Riigikohus on märkinud, et osas, milles isikule on eestkostja määratud, eeldatakse, et tema teovõime on piiratud, kuid eestkostja ülesannete ringist välja jäävas ulatuses ei eeldata eestkostetava teovõime piiratust.¹³⁰

Eestkoste seadmise materiaalõiguslikke aluseid reguleerib perekonnaseadus¹³¹. Seaduse § 203 lg 2 sätestab samamoodi eestkoste osalisuse: eestkostja võib määrata ainult nende ülesannete täitmiseks, milleks eestkoste on vajalik. Eestkoste ei ole vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu. Eestkoste seadmisel annab kohus hinnangu isiku võimele saada aru abielu sõlmimise, isaduse omaksvõtu ja muude perekonnaõiguslike tehingute õiguslikest tagajärgedest.

Eestkoste ulatus ja eestkostetava iseseisvaks otsuseks jäävate otsuste ring määratakse kohtu poolt määrusega. TsMS § 526 lg 2 kohaselt märgitakse määruses:

- 1) isik, kellele eestkostja määratakse;
- 2) eestkostjaks määratud isik või asutus;
- 3) eestkostja ülesanded;
- 4) kas ja milliseid tehinguid võib piiratud teovõimega isik teha eestkostja nõusolekuta;
- 5) aeg, millal kohus hiljemalt otsustab eestkoste lõpetamise või pikendamise.

Seega sõltub eestkoste alla määratud isiku õiguste, sh ka põhiõiguste, ulatus kohtumääruse eestkostja ülesannete määratlusest ja eestkostetavale antavast õigusest teha iseseisvaid

¹³⁰ RKTkm 2-13-70131/109, p 15.

¹³¹ Perekonnaseadus. – RT I, 09.05.2017, 29.

tehinguid. Võib tekkida küsimusi, kas kohus suudab eestkostetava kogu elukorralduse ette näha kohtumääruses, ennustada ka neid olukordi, mis kohtumääruse tegemise ajal aktuaalsed ei ole. Kohtumäärused sõnastavad tavaliselt, et eestkostetav võib teha iseseisvaid tehinguid kindla summa eest kuus. See ei lahenda aga küsimust kehtvuslepingute osas, mille igakuised tasumiskohustused võivad olla ettenähtud summa piires, kuid kehtvuslepinguga kaasnevad teisi kohustusi, nagu lepingu ülesütlemisega kaasnevad kohustusi, näiteks üürilepingu puhul asja tagastamine vastavuses lepingujärgse kasutamise seisundile ja sellest tulenevad nõudeid kohtumäärus ei saa ette näha. Võlaõiguslikes suhetes kahju tekkimisel vastutab eestkostja sõltumata eestkostetavale antud iseseisvast õigusest teha tehinguid.¹³²

Küsimus on ka, millisena on eestkostetavale õigusi andev kohtumääruse resolutiivosa kättesaadav ametkondadele, pankadele, aga ka eraisikutele, kes teevad eestkostetavaga tehinguid, et nad saaksid otsustada, mis ulatuses saab eestkoste alla määratud inimesega tehinguid teha. Sildistav oleks ka eestkoste alla määratud isikul kaasas kanda ja tõendada seda osa oma teovõimest, mille ulatuses ta saab iseseisvaid tehinguid teha. Praktikast on teada, et andmebaasides on üksnes märke inimese piiratud teovõime ja valimisõiguse olemasolu kohta. Rahvastikuregistrisse lisatakse küll eestkostemäärus, kuid rahvastikuregistrile on ligipääs üksnes ametnikel, kuid mitte pankadel ja eraisikutel. Välistatud pole ka ekslikud kanded andmebaasides, näiteks analüüsis EIÕK hiljuti Eesti kodaniku kaebust, kellele oli määratud viieks aastaks eestkostja. Kuigi määrusega ei võetud kaebajalt TsMS § 526 lõike 5 alusel hääleõigust, tehti rahvastikuregistrisse ekslik kanne, et isik on valimisõiguseta. Kui kaebaja püüdis väidetavalt 2011. aasta Riigikogu ja 2014. aasta Euroopa Parlamendi valimistel valimisjaoskonnas hääletada, teatati talle, et kuna ta ei ole paber kandjal välja trükitud valijate nimekirjas, siis ta ei saa hääletada. Seda, et probleem on rahvastikuregistri kandes, kaebaja ei teadnud. EIK luges küll kaebuse vastuvõetamatuks riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamata jätmise tõttu.¹³³

Töö autor on töötanud pikka aega nende eestkostetavate seadusliku esindajana, kellele on kohus määranud valla- või linnavalitsuse eestkostjaks. Praktikast puutus töö autor kokku

¹³² VÕS § 1053 lõige 5: vaimse puude tõttu eestkoste alla antud piiratud teovõimega isiku poolt teisele isikule õigusvastaselt tekitatud kahju eest vastutab isiku eestkostja, kui ta ei tõenda, et ta on teinud kõik, mida temalt saab mõistlikult oodata, et ära hoida eestkostetava poolt kahju tekitamist. Kui kahju tekitamise eest vastutab ka eestkostetav ise, eeldatakse, et nende omavahelises suhtes on vastutavaks eestkostja. Võlaõigusseadus. – RT I, 08.01.2020, 10.

¹³³ EIKo 7651/17, *Kullassepp vs Eesti*, kaebus nr, otsus kaebuse vastuvõetamatuks tunnistamise kohta.

näitega, kus eestkoste alla määratud isikul oli keelatud teha tehinguid üksnes oma kinnisvaraga.¹³⁴ Andmebaasides oli aga isiku suhtes märges, et ta on piiratud teovõimega ning selle tõttu ei saanud ta oma isikutunnistust taodelda ega seda välja võtta, Töötukassasse arvele võtta ja pensionit vormistada. Samuti on praktikas teada, et eestkoste seatakse ka kohtusse sarikaebajate üle, et eestkoste seadmisega tunnistada nad tsiviilkohtumenetlusteovõimetuks. TsMS § 202 lg 2 probleemsusele PIÕK-le vastavuse osas on tähelepanu pööranud Eesti Inimõiguste Keskus.¹³⁵ PIÕK artikkel 12 lg 2 sätestab, et puuetega inimestel on õigus- ja teovõime kõigis eluvaldkondades teistega võrdsel alusel. TsMS § 204 lg 2 alusel tsiviilkohtumenetlusteovõime kontrolliks alustatava eestkostemenetlusega allutatakse ekspertiisile kõik inimese elu valdkonnad, k.a näiteks võime teostada valimisõigust, teha iseseisvalt tehinguid, õigus otsustada oma ravi ja igapäevaelu korraldamise üle, õigus teha testamenti, õigus abielluda jne. Seega sekkub kohus tarbetult inimese eraellu ka nendes küsimustes, milles keegi ei ole taotlenud kohtult isiku teovõime piiramist. Nii võidakse Eestis eestkostele paigutada inimesed, kellel on küll esinenud psüühilise tervise häireid, kuid mitte sellises ulatuses, mis oleks takistaks neil kõigis eluvaldkondades pädevaid otsuseid langetada. Eestkoste alla määrates võidakse neid käsitleda võimetuna otsuseid langetada ka nendes valdkondades, milles nad tegelikkuses on võimelised otsuseid langetama.

Eesti mõnetine jäik positsioon eestkoste regulatsiooni juurde jäämisel toob kaasa puuetega inimeste teiste õiguste tunnustamata jätmise paljudes muudes valdkondades, kui vaid tsiviilõiguslikud tehingud. Eestkoste alla määratuna ei saa täisealine isik teha iseseisvalt ühtegi toimingut haldusmenetluses (HMS § 12 lg 2)¹³⁶. HMS § 12 lg 1 kohaselt kohaldatakse haldusmenetluses õigus- ja teovõimele tsiviilseadustiku üldosa seaduse sätteid, milles eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega ulatuses, milles talle eestkostja on määratud. Juhtudel, kui kohus on jätnud haldusmenetluses osalemise õiguse kohtumääruses käsitlemata (enamasti seda ei tehtagi), siis on tagajärjeks juhtum, kus eestkoste alla määratud isikul oli üksnes keelatud oma kinnisvara müüa, kuid ta ei saanud teha taotlust pensioni või isikutunnistuse saamiseks või end Töötukassas arvele võtta. Selliselt lõigatakse vaimse tervise häirega inimene asjatult ühiskonnaelust välja ja pärsitakse tema iseseisvumist haigusest taastumise ajal.

¹³⁴ Kohtumäärus autori valduses.

¹³⁵ Käsper, K., Pilt, E. Õigus austusele perekonna- ja eraelu vastu. – Inimõiguste aruanne. Inimõigused Eestis 2010. Sama Parrest, N., Muller, K. (2015).

¹³⁶ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

PS § 46 ütleb, et igal on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Samas lubab seadus riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusel isiku vastuvõtmisest keelduda või vastuvõtu lõpetada, kui isik on piiratud teovõimega ja kohus on talle määranud eestkostja ning vastuvõtul ei osale piiratud teovõimega isiku esindaja.¹³⁷ Eeltoodud näites inimene, kes oli määratud eestkostele seetõttu, et ta võib teha kahjulikke tehinguid oma kinnisvaraga – seadus lubaks ka sotsiaaltöötajal keelduda tema vastuvõtmisest. Samas võib inimesel olla vajadus kaevata oma eestkostja tegevuse peale või taodelda vältimatut sotsiaalabi, turvakodu või muud sotsiaalhoolekannet, mida eestkostja ei ole talle korraldanud. Ka teabenõude täitmisest võib asutus keelduda piiratud teovõime korral.¹³⁸ Haldusmenetluse põhimõtete kohaselt on küll haldusorganil uurimiskohustus, mille raames saaks haldusorgan välja selgitada eestkoste alla määratud isiku teovõime ulatuse, samas ei anna kohtumäärus haldusorganile vastust, kas eestkoste alla määratud isikul on õigus pöörduda haldusorgani poole või mitte, sest kohtumäärused lihtsalt ei käsitle neid küsimusi.

Tervishoiuteenuse osutamisel näeb võlaõigusseaduse § 766 lg 4 ühena vähestest sätetest ette olukorra, kus eestkostja võib piiratud teovõimega inimese huve kahjustavalt käituda ja sellisel juhul ei tohi tervishoiuteenuse osutaja eestkostja otsust arvestada. Nimetatud küsimused puudutavad patsiendi teavitamist tervises seisundist, haiguse kulgemisest, raviga kaasnevatest ohtudest ja tagajärgedest ning patsiendi läbivaatamist. Piiratud teovõimega patsiendi puhul kuuluvad teavitamise ja nõusoleku andmise õigused patsiendi seaduslikule esindajale niivõrd, kui võrd patsient ei ole võimeline poolt- ja vastuväiteid vastutustundeliselt kaaluma. Seega lubab ja isegi kohustab võlaõigusseadus tervishoiuteenuse osutajat üldisest seadusliku esindaja regulatsioonist kõrvale vaatama ja mitte kohtlema piiratud teovõimega patsienti kui õiguslikult olematut keha.

Isiklikkuse nõude tõttu on välistatud eestkostel oleva täisealise isiku õigus teha testamenti (PärS § 19 lg 2)¹³⁹ või pärimislepingut (PärS § 95 lg 3). Kuna testamendi tegemisel kehtib isiklikkuse nõue, siis eestkostjat enda esindajana kasutada ei saa. Ka eestkostja juuresolek ei muuda testamenti kehtivaks. Tõenäoliselt saaks kohtult küsida luba testamendi tegemiseks,

¹³⁷ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus, § 4 lg 2 p 1. – RT I, 25.10.2016, 16.

¹³⁸ Avaliku teabe seadus § 23 lg 2 p 6. – RT I, 15.03.2019, 11.

¹³⁹ Pärimisseadus. – RT I, 10.03.2016, 16.

kuid viimase tahte väljendusega võib olla kiire. Ühemõtteliselt on aga eestkostel inimese jaoks piiratud õigus koduse testamendi tegemiseks ja ka selline piirang ei pruugi olla kooskõlas põhiseaduses sätestatud pärimise põhiõigusega.

Ka õigus abielluda on piiratud eestkoste alla määratud inimeste puhul. Kui isikule on määratud eestkostja, eeldatakse, et isik ei saa aru abielu õiguslikest tagajärgedest, välja arvatud juhul, kui eestkostja nimetamise määrusest tuleneb teisiti (PKS § 1 lg 4). Siiski näeb PKS § 203 lg 2 kolmas lause ette, et abielu ja isaduse omaksvõtu küsimust peab kohus kohtumääruses analüüsima ja tegema sellekohase otsuse. Küsitav on aga, kas eeldus ei võiks olla vastupidine: üldjuhul piiratud teovõimega inimene saab aru abiellumise õiguslikest tagajärgedest, kuid kohtumäärusega võib seda õigust piirata.

Piiratud teovõimega vanemal ei ole õigust last esindada ja selline esindusõiguse puudumine ei sõltu küsimuste ulatusest, mille suhtes on isikule määratud eestkoste. Lapse suhtes isikuhooldusõigust teostab piiratud teovõimega lapsevanem ainult koos lapse seadusliku esindajaga (PKS § 139 lg 1). Piiratud teovõimega vanema last on lubatud paigutada asendushooldusele, samadel alustel kui vanemateta jäänud last (SHS § 45⁹ lg 1 p 2).¹⁴⁰ Seadus ei kohusta hindama, kuivõrd on piiratud teovõimega inimene võimeline last hooldama, kasvatama, tema järele valvata ning lapse igakülgse heaolu eest muul viisil hoolitsema. Piiratud teovõimega inimeste hulgas on erineva vaimse võimekusega inimesi, mitte ühesuguselt ja ühtlaselt võimetud. Seadus aga ei kohusta osutama piiratud teovõimega vanematele tuge ja abi vanemluse teostamisel.

Eelnevate näidete põhjal on võimalik järeldada, et Eestis ei tunnustata mõnedes eluvaldkondades inimese osalist teovõimet, vaid eestkoste alla määratud inimest käsitletakse täielikult teovõimetuna. Suuremas osas eluvaldkondades ei tunnustata eestkoste alla määratud inimese enda otsust ja tahet, vaid asendatakse eestkostja otsusega, mis viitab asendatud otsuse mudelile. Eesti asendatud otsuse mudel lähtub staatusepõhisest lähenemisest teovõimele: TsÜS § 8 kohaselt on piiratud teovõimega isik, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida.

¹⁴⁰ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 21.04.2020, 36.

Olukordades, kus piiratud teovõimega inimene saab oma õigusi teostada üksnes eestkostja kaudu, muudab sisutuks Eestis kehtiva piiratud teovõime käsitle, mille all peetakse silmas, et isikul on piiratud teovõime üksnes kohtu poolt määratud tehingute osas ja muus osas on inimene teovõimeline. Kui argumenteerida, et eestkoste seatakse psüühiliselt haige inimese kaitseks kuritarvituste eest, siis tuleks kõik psüühilise haigusega inimesed ennetavalt eestkoste kaitse alla panna ja nad saavad aja jooksul tõendada, et nad tulevad tegelikkuses toime otsuste langetamisega. Toetatud otsuse paradigmat lähtudes ja arvestades PIÕK lähenemist asendatud otsuse tegemise vormide kaotamiseks, võiks Eestis teovõime eeldused ümber mõtestada: mitte et eestkoste alla määratud inimesele taastatakse üksikuid õigused, vaid kõik isikud on eelduslikult teovõimelised ja piiratakse vaid üksikuid õigusi.

4.2. PÕIK komitee tähelepanekud Eesti osas

PÕIK art 35 lõige 1 kohaselt esitab osalisriik kahe aasta jooksul pärast konventsiooni jõustumist osalisriigi suhtes komiteele igakülgse aruande konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks võetud meetmete ning selles osas saavutatud edusammude kohta. Eesti suhtes jõustus PIÕK 29.06.2012, esimene korraline aruanne esitati 04.12.2015.¹⁴¹ Artikkel 12 täitmise osas märgib Eesti, et teovõime piiratud ei määrata puude olemasolu või diagnoosi alusel, vaid see põhineb üksnes inimese võimel mõista oma tegevuse laadi ja tagajärgi. Ühelgi juhul ei saa isiku teovõimet piirata üksnes seetõttu, et isikul on füüsiline, meele-, vaimne või intellektuaalne puue.¹⁴² Abistamine õiguste teostamisel toimub eestkoste sätete kohaselt, kuid eestkostet ei seata, kui täiskasvanu huve saab kaitsta volituse andmisega usaldusisikule, pereliikmete või muu abiga.¹⁴³ Eesti kinnitab ka 2015. aastal üle, et Eesti järgib jätkuvalt konventsiooni ratifitseerimisel tehtud deklaratsiooni, mille kohaselt Eesti tõlgendab konventsiooni artiklit 12 selliselt, et see ei keela isiku teovõime piiramist, kui selline vajadus tuleneb isiku võimest aru saada ja suunata oma tegevust.¹⁴⁴ Valimisõiguse osas märgib Eesti, et kohus võib tuvastada vaimse haiguse, vaimse puude või muu psüühikahäire tõttu piiratud teovõime olemasolu ja „sõltuvalt konkreetsest juhtumist see võib, kuid võib ka mitte olla

¹⁴¹ Initial report submitted by Estonia under article 35 of the Convention, due in 2014. 03.10.2017, CRPD/C/EST/1.

¹⁴² *Ibid*, p 73.

¹⁴³ *Ibid*, p 74.

¹⁴⁴ *Ibid*, p 79.

seotud hääleõigusega“.¹⁴⁵ Valimistoimingutes võimaldatakse füüsilise puudega isikule tema enda valitud abilise abi.¹⁴⁶

Eesti esimesest raportist nähtub, et vaimse tervise häirega inimeste abistamiseks otsuse tegemisel peetakse piisavaks meetmeks eestkostja määramist. Muude abistavate meetmete (volituste andmine, pereliikmed ja muu abi) toimimisest raportis ülevaadet ei anta. Siinkohal tuleb vaadata, kas volituse andmine on Eestis piisav abimeede vaimse tervise häirega isikutel. Tõestamisseaduse¹⁴⁷ § 4 kohaselt keeldub notar tõestamistoimingu tegemisest, kui ilmneb, et tehingupoolel või muul asjaosalisel puudub vajalik õigus-, teo- või otsusevõime või esindusõigus. Seega on notaril õigus keelduda vaimse tervise häirega inimese tahteavalduse arvesse võtmast, kui notari hinnangul pole inimesel vajalikku teovõimet, mistõttu volituse andmisega ei saa abistada vaimse tervise häirega isikut notariaalselt tõestamist vajavate tehingute korral.

Ehkki deklaratiivselt öeldakse, et puue ei ole teovõime piiramise aluseks, siis märgitakse raportis siiski, et vaimse puude või vaimuhaiguse tõttu piiratakse inimese teovõimet ja see on seotud ka hääleõigusega. Olukord, kus puude tõttu piiratakse teovõimet ja välistatakse valimisõigus, ei ole PÕIK artiklitega 12 ja 29 kooskõlas. Ka vaimse võimekuse tajutavaid või tegelikke puudujääke ei tohi kasutada teovõime keelamise õigustamiseks.¹⁴⁸ Üksikisikute valimisvõime hindamine on olemuselt diskrimineeriv.¹⁴⁹ Diskrimineeriva iseloomu tõttu tuleb kehtetuks tunnistada puudega inimesi valimisõigusest ilmajätvad valimisseadused.¹⁵⁰

2019. aastal PÕIK komitee poolt esitatud küsimuste loetelu peegeldab komitee tähelepanu pälvinud küsimused Eesti kohta. Muuhulgas palutakse teavet konventsiooni artiklit 12 tõlgendava deklaratsiooni tagasivõtmise kohta ja osalisriigi kavatsusi selle osas võetud meetmete kohta. Samuti plaani kohta vaadata läbi õigusaktid, et taastada kõigi puuetega inimeste täielik teovõime ning asendada kehtiv asendusotsuste tegemise kord toetatud otsustusmehhanismidega.¹⁵¹ Valimisõiguse osas uurib komitee, milliseid meetmete on rakendatud, et tagada kõigile puuetega inimestele, eriti psühhosotsiaalse või intellektipuudega

¹⁴⁵ *Ibid*, p 216.

¹⁴⁶ *Ibid*, p 217.

¹⁴⁷ Tõestamisseadus. - RT I, 22.02.2019, 3.

¹⁴⁸ PÕIK üldkommentaar nr 1, art 12, p 13.

¹⁴⁹ *Bujdosó et al v. Hungary* (CRPD/C/10/D/4/2011), p 9.6.

¹⁵⁰ PÕIK üldkommentaar nr 6, p 30.

¹⁵¹ List of issues in relation to the initial report of Estonia. CRPD/C/EST/Q/1, 10.05.2019, p 9 a), b).

isikutele hääleõigus, juurdepääsu tagamiseks hääletamisprotseduuridele ja valimismaterjalidele ning puuetega inimeste võimalusteks kandideerida valimistel, olla valitud ja ka tegelikult ametisse asuda ning täita avalikke ülesandeid kõigil valitsustasanditel.¹⁵²

Eesti märgib oma vastuses, et isiku teovõime ei ole piiratud, vaid piiratud teovõimet üksnes eeldatakse, kui isikule on määratud eestkostja ning üksnes teatud tasemel vaimne puue annab aluse eestkoste seadmiseks.¹⁵³ Eestkoste seatakse ainult juhtudel, kui toetatud otsustusmehhanismide kasutamine pole inimese psüühikahäire tõsiduse tõttu võimalik ning eestkoste ulatus peab alati olema nii kitsas kui võimalik. Sellise, üksnes piiratud juhtudel eestkoste seadmise tõttu, ei kavatse Eesti loobuda deklaratsioonist. Eestkostetavate hulgas ei ole võimalik eristada neid inimesi, kellele on määratud puue.¹⁵⁴ Valimisõiguse osas kirjeldatakse, millised on toetavad meetmed liikumis- ja nägemispuudega inimeste jaoks valimisjaoskondades.¹⁵⁵

Nagu ka 2015. aasta esialgses raportis, nii märgitakse ka 2019. aastal antud vastuses, et teatud tasemel vaimse puude alusel on teovõime piiramine õigustatud, mis nagu varasemalt analüüsitud, on vastuolus PIÕK artikliga 12. Eesti märgib oma vastuses, et üksnes juhul, kui toetatud otsuse meetmetest ei piisa, määratakse eestkostja. Eestis ei ole üheskis dokumendis ega õigusaktis defineeritud, mis on Eesti mõistes toetatud otsuse mudel ja otsuse tegemisel toetavad meetmed¹⁵⁶. Komiteele vastust andes on toetatud otsuse all peetud perekonnaseaduse § 203 lõige 2 teist lauset: eestkostet ei ole vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu. PÕIK defineerib toetatud otsuse meetmeid tunduvalt laiemalt, näiteks informatsiooni esitlusviisi kohandused ka intellektipuudega inimese jaoks, ja eeldavad õiguslikult tunnustamist, kuid Eesti ei ole oma vastuses sellele viidanud. Perekonnaliikmete tugi, samamoodi muud abilisid on Eestis õiguslikult tunnustamata abistajad otsuse tegemisel, ehkki neid võiks liigitada erinevate toetavate sotsiaalteenuste alla nagu tugiisik ja hoolduse seadmine. Mõlema sotsiaalteenuse puhul on märgitud teenuse eesmärkide hulgas nende isikute abistamine, kes vajavad kõrvalabi oma kohustuste täitmisel ja õiguste teostamisel (SHS § 23 lg 1, § 26 lg 1), kuid nende tegelikku rolli otsuste tegemisel abistamisel ei ole seaduses määratletud.

¹⁵² *Ibid*, p 22 a) – c).

¹⁵³ Replies of Estonia to the list of issues in relation to its initial Report. 16.12.2019, CRPD/C/EST/RQ/1, p 79.

¹⁵⁴ *Ibid*, p 81-82.

¹⁵⁵ *Ibid*, p 145-150.

¹⁵⁶ Toetatud otsuse meetmete tunnuseid kirjeldatakse üldkommentaaris, p 29 a) – i). Vt käesoleva töö lk 25.

Art 29 valimisõiguse osas selgitab Eesti olukorda üksnes füüsilise ja nägemispuudega inimeste valimisjaoskondadele juurdepääsu ja valimistel abistamise osas. Vastustes ei selgu ühtegi võimalust, kuidas on tagatud vaimse puudega inimestele õigus hääletada valimistel või olla valitud.

Seisukoht, et Eesti ei kavatse art 12 suhtes tehtud deklaratsioonist loobuda, toob tõenäoliselt kaasa PIÕK komitee edasise tähelepanu, kuivõrd osalisriikidel on soovitatud loobuda asendusotsuse mudelist ja kõikidest piirangutest teovõimele ja valimisõigusele. Asjaolule, et teistele osalisriikidele antud soovitusi arvestades asub PÕIK komitee Eestile reservatsioonist kõrvalekaldumiseks survet avaldama, pöörasid juba 2015. aastal tähelepanu õiguskantsler, märkides, et Eestil tuleb varsti valmistuda uueks eestkostereformiks.¹⁵⁷

4.3. Valimisõiguse säilitamise hindamine kohtumenetluses

Põhiseaduse seisukohalt on hääleõigus põhiõigus. Asjaolu, et hääleõigus ei paikne II peatükis, ei näita selle põhimõttelist erinevust, vaid osutab tõsiasi, et §-l 57 on ka teistsugune iseloom.¹⁵⁸ Valimisõiguse piirang teatud isikute gruppidele tuleneb põhiseadusest. Valimisõiguse jaotub aktiivseks (hääletamisõigus) ja passiivseks (kandideerimisõigus) valimisõiguseks. Valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamine välistab kandideerimisõiguse: kandideerimisõigust ei ole isikul, kes valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistatud.¹⁵⁹

Põhiseaduse § 57 sätestab hääleõiguse kuuluvuse kõigile täisealistele Eesti kodanikele ja selle puudumise Eesti kodanikel, kes on kohtu poolt tunnistatud teovõimetuks. Põhiseaduse § 58 lubab valimisõigust piirata ka kohtu poolt süüdi mõistetud ja kinnipidamiskohtades karistust kandvatel isikutel. Teovõimetute valimisõiguse äravõtmist on põhjendatud kui: „eeldatavasti ei ole alaealistel ning PS tähenduses teovõimetutel väljakujunenud ja selget arvamust või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks“.¹⁶⁰ Põhiseaduses sätestatud teovõimetuks

¹⁵⁷ Parrest, N., Muller, K. ÜRO puuetega inimeste konventsioon lõhkumas eestkostesüsteemi. Sotsiaaltöö 1/2015, lk 51-52.

¹⁵⁸ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 57 komm 4.

¹⁵⁹ Riigikogu valimise seadus § 4 lg 5. – RT I, 03.01.2020, 12.; Euroopa Parlamendi valimise seadus § 4 lg 5 p 1. – RT I, 03.01.2020, 8.; kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus § 5 lg 5. – RT I, 03.01.2020, 10.

¹⁶⁰ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 57 komm 4.

tunnistamise all tuleb mõista nii avalik-õiguslikku kui tsiviilõiguslikku teovõime kaotust. Mõlema eesmärk on tunnistada üksnes tehinguid, millest isik ise aru saab ja mida ta ise suudab teha, kuigi tsiviilõiguslikud tehingud ja hääletamiseks tehtavad toimingud erinevad oma keerukuselt.¹⁶¹

Kuni 2002. aasta juulini kehtinud tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt tõi teovõimetuks tunnistamine kaasa automaatselt valimisõiguse kaotuse. Kehtivas õiguses on valimisõiguse äravõtmist puudutav sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustikus §-s 526 lg 5: kui kohus seab eestkoste eestkostetava kõigi asjade ajamiseks või kui eestkostja ülesannete ringi selliselt laiendatakse, loetakse lisaks, et eestkostetav on tunnistatud valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse. Põhiseaduse kommentaaris märgitakse, et „kohtulahendis ei ole sätte kohaselt vajalik eraldi hääleõiguse piiramist ette näha, sest see toimub seaduse kohaselt automaatselt.“¹⁶²

Praktikas hindavad kohtud aga igal korral valimisõiguse kasutamise võimet ja eestkoste seadmise kohtumääruse resolutiivosas alati märke seonduvalt valimisõigusega. Töö autori hinnangul kannab see õigusselguse eesmärki: et riigi ametkondadele oleks üheselt arusaadav, kas eestkoste määratud inimesel on hääleõigus või see puudub. Teisalt tekitab see küsimuse, kas kohtul on seadusest tulenevalt üldse õigus teovõime ulatuse määratlemise kõrval (kas eestkostja seatakse osade või kõigi asjade ajamiseks) asuda hindama valimisõigust. TsMS § 526 lg 5 grammatilisel tõlgendamisel võiks jõuda järeldusele, et kohtu võimalused hinnata valimisõiguse teostamise eraldi, on piiratud, sest see tuleneb teovõime piiratuse ulatusest iseenesest: kui isikule jääb õigus mingeid tehinguid ise teha, siis tal ka valimisõigus. Seevastu, kui isikule ei jää ühegi tehingu tegemise õigust (eestkostja ajab kõiki tema asju), siis on ta valimisõiguse automaatselt kaotanud. Sellisele järeldusele toetub ka põhiseaduse kommentaar: kohtulahendites ei ole TsMS § 526 lg 5 kohaselt vajalik eraldi hääleõiguse äravõtmist ette näha, sest see toimub seaduse kohaselt automaatselt. Samamoodi on valimisõiguse kaotus vabaduskaotusliku karistuse automaatne tagajärg: kohtunik ei kaalu kriminaalasjas süüdimõistva ja vanglakaristust määrava otsuse tegemisel eraldi, kas kinnipeetavale jääb valimisõigus või mitte.

¹⁶¹ *Ibid*, komm 11.

¹⁶² *Ibid*.

Praktikas käivitatakse valimisõiguse hindamine käivitatakse üheaegselt nii kohtupsühhiaatria eksperdilt vastavat küsimust esitades, puudutatult isikutelt ja esindajatelt seisukohta küsides kui ka kohtuniku poolt isiklikult eestkostet vajava isikuga kohtudes. Siin võib tekkida küsimus, kas kohus kulutab menetluslikke ressursse otstarbekalt, kui valimisõiguse teostamise võimekus tuvastatakse tsiviilõigusliku teovõime kaudu (kas kõik tehingud tehakse eestkostja poolt või üksnes osad tehingud) ja valimisõiguse osas hinnangut andma ei pea. Võimalik, et kohtud järgivad valimisõigust hinnates rahvusvaheliste organisatsioonide ja EIK seisukohti, et hääleõiguse hindamist mittevõimaldav põhiõiguste piirang ei ole kooskõlas konventsiooni põhimõtetega.¹⁶³

Kohtupraktikas on aja jooksul tekkinud erinevaid lähenemisi, valimisõigust on kohtud hinnanud sõltumata tsiviilõigusliku teovõime ulatusest ja hääleõiguse ära võtnud isegi juhul, kui mõnede tsiviilõiguslike tehingute tegemine või elukorraldusotsused on lubatud. Näiteks Riigikohtu 19.04.2017 lahendis 3-2-1-32-17¹⁶⁴ võimalik näha kogu menetluse kestel toimuvat diskussiooni ja menetlusse kaasatud isikute seisukohti valimisõiguse säilitamise teemal. Eestkostet vajav isik S.G on skisofreeniat põdev täisealine isik, kes ärakuulamisel selgitas, et ta teab poliitikuid ja on valimas käinud. Eestkostjaks asuv isik, kes oli ühtlasi tema lähedane isik, selgitas, et S.G loeb palju ja tal on väga hea mälu, kuid vaatamata sellele ei peaks aga eestkostetavale valimisõigust andma, sest ta ei oska enda seisukohta selles osas kujundada. Kohtupsühhiaatria ekspert andis hinnangu, et vaimuhaiguse tõttu ei ole S.G võimeline kestvalt oma tegudest aru saama ega neid juhtima, samuti avaldama oma tahet, sh teostama valimisõigust. Maakohus määras eestkostja S.G kõigi asjade ajamiseks, jättis eestkostetavale pisitehingute tegemise õiguse ning määras, et kuna eestkostja seatakse kõikide asjade ajamiseks, siis vaatamata oma heale mälule ei suuda eestkostetav enda seisukohti adekvaatselt kujundada ja eestkostetav tuleb tunnistada valimisõiguse osas teovõimetuks. Maakohtu määruse peale esitas eestkostetav määruskaebuse, milles palus tühistada muuhulgas valimisõigus osas teovõimetuks tunnistamise. Ringkonnakohus jättis määruskaebuse rahuldamata, leides, et määruskaebuse väited ei anna alust seda muuta. Ringkonnakohus leidis, et kui eestkostetavale on määratud eestkostja kõikide asjade ajamiseks, ei pea kohus eestkostetava valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamist TsMS § 526 lg-st 5 lähtudes eraldi põhjendama. Riigikohtule esitatavas määruskaebuses leidis eestkostetava määratud esindaja,

¹⁶³ *Alajos Kiss vs. Ungari*, p-d 41, 43.

¹⁶⁴ RKTkm 3-2-1-32-17.

et TsMS § 526 lg 5 ei välista valimisõiguse säilitamise võimalust ka juhul, kui eestkostja seatakse kõikideks tehinguteks. Esindaja seisukohalt ei eelda valimisõiguse teostamine süvateadmisi poliitikast, vaid valimiste tähendusest arusaamist, eestkostetav teadis ärakuulamise ajal, kes on president ja kes on olnud sellel ametikohal varem. Samuti oli tal erakondlik eelistus ja ta selgitas, et kunagi hääletades valis ta tuttava kandidaadi. Eestkostja jäi kassatsioonimenetluses seisukoha juurde, et eestkostetavale ei ole mõtet anda valimisõigust, kuna eestkostetav ei oleks valijate arvestuses isegi siis, kui ta tunnistataks valimisõiguse osas teovõimeliseks, sest eestkostetaval ei ole rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi, mistõttu ei saaks ta valijakaarti. Samuti ei ole tema ID-kaardil allkirja, mistõttu ei saaks ta hääletamissedelit. Vallavalitsus lisas sellele, et isiku hea mälu ei tähenda tema head analüüsivõimet. Riigikohus leidis, et kui eestkostetavale on võimalik anda pisitehingute tegemise õigus, siis ei ole eestkoste seatud kõigi asjade ajamiseks ja sellega ei ole isik valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lg 5 mõttes ning saatis asja ringkonnakohtusse uueks läbivaatamiseks. Ringkonnakohust kohustati hindama, kas ja millises ulatuses on põhjendatud anda eestkostetavale õigus enda varaga iseseisvalt tehinguid teha ning kui eestkoste seadmine kõikide asjade ajamiseks ei ole põhjendatud, siis on isikul valimisõigus.¹⁶⁵

Sama kohtuasja vaatas ringkonnakohus uuesti üle, lahendamaks küsimust, kas ja mis ulatuses võib isik ise teha enda varaga tehinguid, mille ulatusega seondub ka tema valimisõigus. Ringkonnakohus küsis asjaolude selgitamiseks eestkostetava viibimiskohaks olevalt hoolekandeesutusest täiendavaid andmeid eestkostetava igapäevaste harjumuste ja tavapärase elukorralduse kohta. Kohus leidis, et ei ole vajalik ega otstarbekas eestkostetavale anda õigust teha iseseisvaid tehinguid, kuna ta on varasemalt raha raisanud ja tervislik seisund ei ole vahepeal muutunud. Praegu on vajalikeks ostudeks raha asutuse hooldajate käes, kes ei pea otstarbekaks väikese summa kasutada andmist, kuna inimene ostab selle eest suitsu ja annab neid oma sõpradele. Ka eestkostetav ise leidis, et ei saa rahakasutusega üle 5 euro hakkama. Nendel põhjendustel välistas kohus eestkostetaval iseseisvate tehingute tegemise õiguse ja eestkoste määrati kõigi asjade ajamiseks. Sellega tunnistati eestkostetav ka valimisõiguse osas teovõimeetu ja kohus leidis, et tulenevalt TsMS § 526 lg 5 ei pea kohus seda eraldi põhjendama.¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Ibid*, p 17.

¹⁶⁶ TlnRnKm 26.05.2017, 2-10-31867, p 9-10.

Seega püüdis kodanik SG algselt vaidlustada valimisõiguse äravõtmise, kuid lõpptulemusena jäi rahakasutuse oskamatus tõttu ilma valimisõigusest, mille suhtes tal huvi oli. Ringkonnakohtus mõõnis, et teovõime ulatuse osas muutus eestkostetava olukord ringkonnakohtu määruse tulemusel halvemaks võrreldes maakohtu lahendiga, sest vähemalt teoreetiliselt oleks tal olnud vaidlustatud määruse järgi võimalus iseseisvalt teha pisitehinguid eeskostja määratud ulatuses¹⁶⁷ ja sellega ka säilinud põhiõigusena valimisõigus.

Esimese küsimusena tõusetub antud kohtuasja asjaolusid vaadates, kas kodanik SG võiks tulevikus osata iseseisvalt raha kasutada ja kas hoolekandeaustus võiks teda iseseisvumisel toetada. Sotsiaalhoolekande põhimõtete hulka kuuluvad selliste abimeetmete eelistamine, mis on suunatud võimaluste leidmisele ja isiku suutlikkuse suurendamisele korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt (SHS § 3 lg 1 p 2). Teise küsimusena – kas asjaolu, et kodanik SG ei oska raha väliste hindajate arvates mõistlikult kasutada ja kipub sõprade suhtes lahke olema, tähendab ka seda, et ta ei ole võimeline valimisotsuseid tegema. Põhiseaduse kommentaarides märgitud valimisõiguse välistamise põhjus, et „eeldatavalt puudub teovõimetus väljakujunenud ja selge arvamus või huvi ühiskonnaelu korralduse mõjutamiseks“ ei ole antud kohtuasjas kohane, sest SG luges palju, oli hea mäluga ja tundis huvi valimiste vastu. Välistada ei saa, et inimene, kellel on raskused raha sihipärase kasutamisega, võib tunda suurt huvi ühiskonnaelu korralduse suhtes, kujundab selles oma seisukohti ja soovib väljendada seda valimistel. Kui rahaliste otsuste puhul võib teisel isikul olla võimalik anda hinnang raha mõtestatud kasutamisele, siis valimisotsuse tegemine põhineb sisemistel veendumustel. Lubamatu ei ole ka hetkeajel ja teatava mõjutamisega, nagu valimiskampaaniad, tehtud otsus.

Eelnevalt käsitletud Riigikohtu lahendist järeldub, et juhul, kui eestkostetavale jäetakse mingiski ulatuses iseseisvate tehingute tegemise õigus (pisitehingud), siis on säilib tal valimisõigus automaatselt. Seega vastupidisel juhul: kui eestkoste seatakse kõigi asjade ajamiseks, siis kaotab isik valimisõiguse automaatselt. Sellega ei ole kohtul kummalgi juhul õigus valimisõiguse ja valimisotsuste tegemise võimet sisuliselt hinnata.

Kohtud enamasti hindavad eestkostemenetluses valimisõiguse säilitamist, sõltumata sellest, kas eestkostja seatakse eestkostetava kõigi asjad ajamiseks või üksnes osaliselt.¹⁶⁸ Näiteks on

¹⁶⁷ *Ibid*, p 11.

¹⁶⁸ Töö autor analüüsis 2017. aasta uurimistöös 40-t 1. astme kohtumäärust 3 maakohtu tööpiirkonnast. Töö kättesaadav õigusteaduskonna teabekeskuses.

hinnatud valimisotsuse tegemist selle põhjal, kas tuntakse erakondi, poliitikuid, peaministrit või presidenti.¹⁶⁹ Selline test aga ei arvesta otsuse tegemist häirivaid mõjusid, näiteks ravimite kõrvalmõjud, mis viivad otsustusprotsessi aeglaseks või unustamiseni. Samuti ei arvesta inimeste huvipuudust poliitiliste protsesside vastu, sealhulgas ka usulisi või muid elustiili veendumusi, milles ei peeta oluliseks, et neil oleks vaja teada, kes on peaminister. Samas ei peaks sellise testi mitteläbimine viia otsuseni, et inimesel ei ole valimisõigust. Ka asjaolu, et inimesel polegi kombeks valimas käia, ei õigusta temalt valimisõiguse äravõtmist. Inimeste puhul, kes ei ole läbimas teovõime hindamise protsessi, ei asu tänapäevane ühiskond arutama selle üle, et tal ei peaks valimisõigust olema, kuna ta ei kasuta seda või ta ei tunne poliitikuid.

Kohtud on toonud valimisõiguse osas teovõime tuks tunnistamise põhjuseks valimisotsuse keerukuse, mis nõuab analüüsi, samuti võidakse eestkostetavat mõjutada ja ära kasutada. „Eestkostetav ei ole psüühikahäire tõttu suuteline mõistma keerukamaid sotsiaalseid suhteid, analüüsima ühiskondlikku ja poliitilist olukorda ega tegema teadlikku valikut erinevate poliitiliste jõudude vahel. Eestkostetava hääleõigust võidakse ära kasutada, mõjutades teda hääletama teiste isikute soovi kohaselt ja tema oma tahtest sõltumata.“¹⁷⁰ Sellist hinnangustandardit on kohane kasutada, kui samasugused eeldused valimisotsuse tegemise võimekusele kehtiks ka eestkostele mitte määratud inimese jaoks. Inimesel on vabadus teha valimisotsust ükskõik, millistele asjaoludele tuginedes, kasvõi selle tõttu, et kandidaat on tema tuttav, näeb hea välja või kinkis mõne sümpaatse meene valimiskampaania ajal.

Põhiseaduse § 44 lõikest 1 tulenevalt on igaühel õigus saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni, mis hõlmab hääletamisõigus ka hääleõiguslike kodanike võimalust saada oma valimisotsuse kujundamiseks vajalikku teavet kandidaatide poliitiliste vaadete kohta.¹⁷¹ PIÕK artiklitest 2 ja 12 tulenevad osalisriikide kohustused vajalike ja asjakohaste teisenduste ja kohanduste tegemiseks, et tagada puuetega inimestele kõigi inimõiguste ja põhivabaduste teostamine teistega võrdsetel alustel, samuti meetmete kasutusele võtmiseks, võimaldamaks juurdepääsu õigus- ja teovõime teostamiseks vajalikule abile. Seetõttu tuleks konventsioonist tulenevalt luua puuetega inimestele, sealhulgas vaimse tervise häirega inimestele, vajalikud kohandused ka valimistega seonduva teabe kasutamiseks, arvestades inimese erivajadusi. Töö alapeatükis 3.4. on kirjeldatud teiste riikide praktikat vaimse tervise häirega inimestele

¹⁶⁹ Vt nt ka TlnRnKm 11.03.2020, 2-19-11831, p 7.

¹⁷⁰ TlnRnKm 04.05.2018, 2-18-1904, p 10.

¹⁷¹ RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 30.

valimistega seonduva info kättesaadavaks muutmisel, ennekõike on selleks erakondade seisukohtade lihtsustatud tekstid. Olukord, kus asjakohaste kohanduste puudumise tõttu pole puudega inimesel võimalust kasutada valimisotsuse tegemiseks vajalikku teavet ja selle asemel välistatakse puudega inimesel oma põhiõiguse teostamine, ei ole kooskõlas konventsiooniga ja põhiseadusega.

KOKKUVÕTE

Õigus võrdsele tunnustamisele seaduse ees oli enne PIÕK vastuvõtmist kirjas põhilistes rahvusvahelistes lepingutes. PIÕK vastuvõtmine tähendas, et puuetega inimeste õigus võrdsele tunnustamisele ei saanud enam jääda deklaratiivseks. Õigus- ja teovõime küsimuses tõi PIÕK kaasa aga olulise paradigma muutuse vaimse tervise häirega inimeste jaoks: üleminek otsustusvõime hindamiselt ja asendusotsust tegeva eestkostja määramisest täieliku teovõime tunnustamisele ja osalisriikide kohustusele toetada vaimse tervise häirega inimesi otsuste tegemisel. Täna ei omista veel enamik osalisriike vaimse tervise häirega inimeste otsustele õiguslikku jõudu ja kasutab inimese enda otsustusõiguse tunnustamise asemel otsuse tegemist eestkostja kaudu. Konventsiooni üldkommentaar määratleb kolm peamist kohustust osalisriikidele:

1. tühistama asendatud otsuste tegemise režiimid;
2. töötama välja toetatud otsuse tegemise meetmed.
3. tagama kaitsemeetmete olemasolu, mis tagavad toetust saava isiku õiguste, tahte ja eelistuste austamise.¹⁷²

Puuetega inimeste teovõime piiramine välistab paljude põhiõiguste kasutamise, sealhulgas hääletamisõiguse, abiellumise ja perekonnaõiguse, reproduktiivtervise, vanemlike õiguste üle otsustamise, õiguse anda nõusolek intiimsuheteks ja ravi ning õiguse vabadusele. Puudega inimesel, kellel on ise õigus võtta vastu õiguslikult siduvaid otsuseid, mitte kellelgi teisel tema asemel, aitab see iseseisvuda ja olla kaasatud ühiskonnaellu. Asendatud otsuste süsteemiks loetakse regulatsioone, millega isik tunnistatakse teovõimeetuks ja määratakse eestkostele, eestkostja võidakse nimetada isiku tahte vastaselt ja eestkostja tehtud otsus põhineb eestkostja arvamusest eestkostetava huvide kohta, mitte eestkostetava tahtest ja eelistustest.

Konventsiooni üldkommentaar nr 1 annab üsna selge suunise universaalse teovõime tunnustamisele ja eeskoste seadmise kaotamisele. Vaatamata sellele on nii riikide perioodilistes aruannetes, osalisriikide esitatud deklaratsioonides kui kirjanduses olnud diskussioon, kas artikkel 12 nõuab kõigi asendusotsuste mudelite (eestkoste, sundravi, tahtevastane institutsionaliseerimine) kaotamist ja universaalse, ilma piiranguteta teovõime tunnustamist. Teovõime tunnustamine tähendab, et kõigile puudega inimestele, sealhulgas intellektipuudega

¹⁷² Üldkommentaar nr 1, p 50.

ja psüühikahäirega inimestele, tuleb ilma piiranguid seadmata tagada võimalus põhiõiguste teostamiseks nagu võimalus hääletada, abielluda ja teha tsiviilõiguslikke tehinguid.

Otsustusvõime hindamisel on enamikes riikides kasutusel funktsionaalsed testid. Ehkki näiliselt võib funktsionaalne lähenemisviis tunduda puude suhtes neutraalse, st need ei vaatle inimese diagnoosi või puuet, siis kasutatakse selliseid hinnanguid peaaegu alati inimeste suhtes, kellel on psühhosotsiaalne või intellektipuu. Lisaks on sellised testid koostatud tuvastama üksnes vaimse tervise häirega inimese kliinilisi tunnuseid. Üldkommentaari tunnistab, et eksisteerib erinevat vaimset võimekust, kuid selline seisund ei peaks olema teovõime piiramise aluseks.

Artikkel 12 ei luba teovõime diskrimineerivat piiramist, vaid nõuab pigem teovõime säilitamist. Universaalse teovõime põhimõtet laiendab art 12 lg 3: osalisriikidel tuleb võtta kasutusele asjakohaseid meetmeid, võimaldamaks puuetega inimestele juurdepääsu oma õigus- ja teovõime teostamiseks vajalikule abile. Üldkommentaari nr 6 märgib seejuures, et lõikest 3 tulenev kohustus on piiramatu: asjaolu, et teovõime teostamine võib tuua kaasa ebaproportsionaalset või ülemäärast koormust selleks, ei piira selle rakendamise kohustust. PIÕK art 2 kohaselt loetakse puudega inimesi diskrimineerivaks tegevuseks muuhulgas mõistlike abinõude rakendamisest keeldumist. Meetmed, mis konventsiooni kohaselt toetavad iseseisva otsuse tegemist, näiteks universaalne disain, tugiisikud, keskkonna kohandused, nõuavad kahtlemata riikidelt rahalist kulu. Üldkommentaari soovib, et puuetega inimestele pakutaks tugimeetmeid otsuse tegemisel nominaalhinnaga või tasuta. Rahaliste ressursside puudumine ei tohi olla takistuseks juurdepääsuks teovõime teostamisele.

Teovõime toetamisel tuleb austada puuetega inimeste õigusi, tahet ja eelistusi ning see ei tohiks kunagi tähendada otsuste asendamist. Toetussüsteemide kriitika on olnud, et otsuse tegemist toetavad isikud võivad mõjutada inimesi enda kasuks otsuseid tegema või suunata otsuseid valele teele, mis toob inimesele kaasa kahjulikke tagajärgi. Samas võib kallutatud ja kahjuliku otsuse tegemine eksisteerida ka asendusotsuse süsteemides, kus eestkostetava tahte arvestamine otsuse tegemine ei ole alati eelduseks. Osalisriikide poolt tagatavad õigus- ja teovõime teostamisega seotud meetmed peavad pakkuma asjakohast ja tõhusat kaitset kuritarvituste eest. Samas märgitakse üldkommentaaris, et inimese õiguste, tahte ja eelistuste austamine sisaldab ka tema õigust võtta riske ja teha vigu.

Toetatud otsuse meetmed hõlmavad endas nii formaalseid kui mitteformaalseid tugimeetmeid nagu puuetega inimeste eneseabigrupid, usaldus- ja tugiisikud, õigusabi, alternatiivkommunikatsioon ja kergesti loetav materjal, avalike teenuste universaalne disain. Toetatud otsuste tegemise skeemid võivad olla ametlikud, tuginedes õigusaktidele, või mitteametlikud, toimides ilma konkreetse õigusliku reguleerimiseta. Perekonnaliikmete ja muude isikute mitteametlikku toetust ja eestkoste minimaalsust rõhutatakse ka Eesti eestkoste sätetes perekonnaseaduses:

- 1) eestkostja võib määrata ainult nende ülesannete täitmiseks, milleks eestkoste on vajalik;
- 2) eestkoste ei ole vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu.¹⁷³

See tähendab, et isiku õiguste teostamisel tuleb esmalt eelistada erinevaid mitteformaalseid (pereliikmed, muud abilisid) ja formaalseid (volituse andmine, sotsiaalteenused) võimalusi ning alles nende ammendumisel pöörduda eestkoste seadmise juurde.

Üldkommentaar soovib, et puudega inimesel peaks olema võimalik arvestada ühe või mitme usaldusväärse isiku toetusele ning nende, inimese poolt ametlikult valitud tugiisiku(te) juriidilist tunnustamist.¹⁷⁴ Puuetega inimesi toetavad abimeetmed on sätestatud sotsiaalhoolekande seaduses. Eestkoste kõrval on olemas vähemalt kaks sotsiaalteenust, tugiisikuteenus ja täisealise isiku hooldus, mille eesmärkide hulgas on „abistamine kohustuste täitmisel ja õiguste teostamisel“. Tugiisikuteenuse regulatsiooni kohaselt seisneb kõrvalabi isiku juhendamises, motiveerimises ning isiku suurema iseseisvuse ja omavastutuse võime arendamises. Selline abistav suhe on formaliseeritav kohaliku omavalitsuse poolt teenuse määramises vastava haldusaktiga ja vastastikute kohustuste määratlemisel, samuti tasu maksmisega teenust osutavale isikule. Tugisuhete vormistamine on oluline vastastikuste õiguste ja kohustuste määratlemisel. Ka mitteametlikku perekonnaliikmete abi saab formaliseerida sotsiaalhoolekande seaduses § 26 sätestatud hoolduse seadmise institutsiooni kaudu, mida praktikas aga kasutatakse üksnes hoolekandeteenuste alternatiivina omavalitsuste sotsiaalteenustele ja omastehooldajate tasustamiseks. Puudega inimeste õiguste teostamist toetavad ka teised sotsiaalteenused, näiteks isikliku abistaja poolt inimese füüsiline abistamine liikumisel¹⁷⁵, sotsiaaltransporditeenus inimese jõudmisel tööle, kooli ja avalikele teenustele¹⁷⁶,

¹⁷³ Perekonnaseadus § 203 lg 2.

¹⁷⁴ Üldkommentaar, p 29 (d).

¹⁷⁵ SHS § 27 lg 1 ja 2.

¹⁷⁶ SHS § 38 lg 1.

võlanõustamine, mille eesmärk on abistada isikut tema varalise olukorra kindlakstegemisel, võlausaldajaga läbirääkimiste pidamisel ja nõuete rahuldamisel, vältida uute võlgnevuste tekkimist toimetulekuvõime parandamise kaudu ning lahendada muid võlgnevusega seotud probleeme.¹⁷⁷ Sageli on just ebamõistlike kohustuste võtmine ja suutmatuse oma rahalisi kohustusi täita ning võlgade kuhjumine sellega, peamisteks põhjusteks, miks ametkondade tähelepanu pöördub inimese teovõimele ja soovitakse asendada inimese enda otsused eestkostja otsustega. Seega on eelnimetatud, kohalike omavalitsuste kohustuslike sotsiaalteenuste loetellu kuuluvate teenuste tagamine ja kättesaadavus olulise tähtsusega, tagamaks, et säilitada inimese täielik teovõime ja iseseisev otsuste tegemine. Tugiisiku, hooldaja ja isikliku abistaja erinevus võrreldes eestkostjaga on ennekõike selles, et oma elukorralduse ja tehingute tegemise otsustab inimene ise, mitte keegi teine. Eestkostjal ei ole Eestis õiguslikus regulatsioonis seatud kohustust kaasata eestkostetavat tema elu puudutavate valikute tegemisse, teda ära kuulata, tema arvamust eelistada, vaid eestkostja asendabki eestkostetava otsustusõiguse, sisustades selle oma parema äranägemise järgi eestkostetava vajadustest. Ka kohtuotsustest nähtub, et eestkostja määratakse ja eestkostja otsused rajanevad eestkostetava parimatel huvidel, mitte eestkostetava tahte ja eelistuste väljaselgitamiseks ja esile toomiseks, mida soovitab konventsioon.

Eestis võib toetatud otsuse mudeli komponentideks nimetadagi efektiivselt toimivaid sotsiaalteenuseid, mitteformaalsete abistajate tegevuse õiguslikku tunnustamist. Toetatud otsuse mudeli rakendamine ei ole lihtne protsess, see nõuab ennekõike kogu teovõime paradigma muutust. Keskmesse peab tõusma mõtteviis, et iga inimese, sõltumata tema puudest, otsuseid tuleb tunnustada ning riik ja laiemalt ühiskond peab rakendama kõiki meetmeid otsuste tegemise toetamiseks.

Valimisõiguse universaalne tunnustamine, ilma piirangute seadmiseta, oleks esimene samm sellel teel. Valimisõigus on Eestis seotud tsiviilõiguslike tehingute tegemise võimekusega: kui kohtu hinnangul ei suuda isik ühtegi tsiviilõiguslikku tehingut teha, siis puudub tal automaatselt ka valimisõigus. Seevastu – kui isikul on kohtu hinnangul võimekus teha kasvõi pisitehinguid, on tal ka valimisõigus. Valimisotsuse tegemine ei too inimesele kahjulikke tagajärgi ja ebamõistlikke kohustusi. Läbimõtlematuid valimisotsuseid võivad teha ka kõik valimisõiguslikud inimesed, hiljem kahetsedes oma otsuseid. Valimiste ajal antud lubadused

¹⁷⁷ SHS § 44 lg 1.

ei ole ei poliitilisele kandidaadi ega tema poolt hääletaja jaoks õiguslikult siduv lubadus. Poliitilistes kampaaniates kasutatakse võtteid ja kandidaadi seisukohad võivad olla vahel sellised, mis võiks panna kahtlema kandidaadi enda teovõimes (ja nagu valija puhul tehakse – allutada igaks juhuks teovõime testile).

Valimisõiguse universaalse tagamise korral on kaalukausil ühelt poolt inimese inimõiguste ülddeklaratsioonist ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist tulenevad põhiõigused hääletada valimistel ja olla valitud, puuetega inimeste õiguste konventsioonist tulenev kohustus tunnustada iga isiku õigus- ja teovõimet. Teiselt poolt tuleb kaaluda riigi õiguspärast eesmärki poliitilise süsteemi terviklikkusest, ühetaolistest ja salajastest valimistest. Puuetega inimeste õigust teostada oma poliitilisi õigusi ja osaleda avalikus elus teistega võrdsetel alustel kaitseb PIÕK artikkel 29. Vaimse tervise häirega inimeste valimisõigust välistatakse enamasti kahel põhimõttel: tulenevalt asjaolust, et inimese otsustel ei ole õiguslikku tähendust eestkoste alla määramise tõttu; teiseks nähakse vaimse tervise häirega inimest valimisotsuse tegemist abistavates meetmetes ohtu valimisprotsessi terviklikkusele.

PIÕK komitee on valimisõiguse individuaalkaebuses leidnud, et üksikisikute valimisvõime hindamine on olemuselt diskrimineeriv ja seega ei teeni õiguspärast eesmärki, mistõttu ei ole ka proportsionaalne piirang, eesmärgiga säilitada osalisriigi poliitilise süsteemi terviklikkus. Osalisriik on kohustatud kohandama oma hääletamismenetlusi, tagades, et need on sobivad, juurdepääsetavad, hõlpsasti mõistetavad ja kasutatavad ning vajaduse korral võimaldama puudega inimesel abi hääletamisel. Sel viisil tagab osalisriik, et intellektipuudega inimesed annavad valimistel teistega võrdsetel alustel pädeva hääle ja kindlustab samas hääletamise saladuse. Artikkel 29 ei näe ette puuetega inimeste hääletamisõiguse välistamist tegeliku või tajutava hääletamisvõime alusel ega konkreetse puudega inimese hääletamisvõime individuaalse hindamise kaudu. Konventsiooni artikkel 29 ei näe ette ühtegi erand üldisest valimisõigusest puude alusel. Komitee on soovitanud kaotada sätted, millega nähakse ette puuetega inimeste teovõime täielik või osaline piiramine ja taastada kõigi puuetega inimeste hääletamis- ja valimisõigused, sealhulgas tagades kõigi puuetega inimeste registreerimise valijate registrites ja täieliku osalemise valimistel.

Rootsi ja Suurbritannia näitel on kasutusel universaalne teovõime, valimisõigus on piiranguteta tagatud 12 Euroopa riigis.¹⁷⁸ Riikides on kasutusele võetud strateegiad, mis toetavad valimisotsuste ettevalmistamist enne salajase otsuse tegemist valimiskabiinis, näiteks kohustus erakondadel teha lihtsustatud tekstiga valimismaterjalid. Ennekõike on vajalik hoiaku muutus, et vaimse tervise häirega inimese otsuseid tuleb tunnustada ja käivitada kõik abimeetmed selle toetamiseks.

Eesti ratifitseeris PIÕK-i 2012. aastal, deklaratsiooniga, et „Eesti Vabariik tõlgendab konventsiooni artiklit 12 selliselt, et see ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida. Piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti enda riigisisestest õigusest. Kuna PIÕK üldkommentaaris käsitletakse teovõimet universaalsena ja soovitatakse kasutusele võtta kõik vajalikud abinõud õigus- ja teovõime toetamiseks, selle asemel, et määrata asendusotsuseid tegev eestkostja, siis võib Eesti deklaratsioonil olla reservatsiooni tähendus. Tõlgendava deklaratsiooni tagasivõtmise kavatsuse kohta on komitee pööranud tähelepanu Eestile esitatud küsimuste loetelus, mis võib tähendada, et Eestil tuleb lähiajal tõlgendada deklaratsioon tagasi võtta ja sellega ka valmistuda teovõime käsitlemise reformiks. TsMS § 204 lg 2 alusel tsiviilkohtumenetlusteovõime kontrolliks alustatava eestkostemenetlusega allutatakse ekspertiisile kõik inimese elu valdkonnad, k.a näiteks võime teostada valimisõigust, teha iseseisvalt tehinguid, õigus otsustada oma ravi ja igapäevaelu korraldamise üle, õigus teha testamenti, õigus abielluda jne. Eestkoste alla määratud isiku õiguste, sh ka põhiõiguste, ulatus kohtumääruse eestkostja ülesannete määratlusest ja eestkostetavale antavast õigusest teha iseseisvaid tehinguid.

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, kas Eesti regulatsioon teovõime käsitlemisel ja valimisõiguse äravõtmisel sõltuvalt eestkoste ulatusest on kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ja kas sellele leidub põhiõigusi vähempiiravaid alternatiive. Töö hüpotees oli teovõime käsitlesest pisut kitsam: Eesti õiguslik regulatsioon, milles vaimse tervise häirega inimese valimisõiguse äravõtmine on seatud sõltuvusse isiku võimest teha tsiviilõiguslikke tehinguid ehk teovõimest, ei ole kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklitega 12 ja 29. Töös keskenduti teovõime osas just valimisõiguse vaatlusele, ehkki valimisõigus on seotud vahetult teovõimega. TsMS § 526 lg 5 kohaselt

¹⁷⁸ FRA, 2019.

loetakse isik valimisõiguse osas teovõimetuks ja ta kaotab hääleõiguse, kui eestkostja seatakse eestkostetava kõigi asjade ajamiseks. Riigikohus on märkinud, et kui eestkostemäärusega on eestkostetavale antud võimalus teha iseseisvalt tehinguid (ka pisitehinguid), ei ole eestkostet seatud kõigi asjade ajamiseks ning isik ei ole valimisõiguse osas teovõimetu TsMS § 526 lg 5 mõttes. Seega on valimisõiguse teostamine seatud sõltuvusse tsiviilõiguslike tehingute teostamise võimekusest ja kohtul ei ole valimisõiguse teostamise võimekuse osas tegelikku kaalutusõigust jäetud – kui isikul on kõigi tehingute õigus, on ka valimisõigus; kui tehingute tegemise õigust ei ole, puudub ka valimisõigus. Kohtupraktikas on leitud, et juhul, kui eestkoste on seatud kõigi asjade ajamiseks, siis valimisõiguse osas teovõimetuks tunnistamist ei pea kohus tulenevalt TsMS § 526 lõikest 5 eraldi põhjendama. See ei ole aga kooskõlas puuetega inimeste õiguste konventsiooni art 12 ja 29 mõttega – esmalt toetab konventsioon universaalset teovõimet, teisena on EIK praktikas leitud, et ilma individuaalse hindamiseta valimisõiguse äravõtmine ei ole kooskõlas konventsiooni põhimõtetega. Samuti on riikidele tehtud järjepidevalt soovitusi valimisõiguse tagamiseks kõigile puuetega inimestele. Euroopa riikide näitel on viimase kümnendi jooksul toimunud olulised reformid sellel suunal.

RESTRICTIONS OF THE RIGHT TO VOTE OF PERSONS WITH DISABILITIES IN ESTONIA - COMPLIANCE WITH THE UN CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES.

SUMMARY

Modern democracy is based on the right of everyone to participate in elections through decisions that affect their lives. The right to vote is a fundamental right of central importance in a democracy, which recognizes the right of a person to participate in the organization and influence of social life. People with a mental disability or mental disorder assigned to guardianship are presumed to have no well-established and clear opinion or interest in influencing the organization of social life. Monitoring the adoption and implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hereinafter referred to as the Convention or the CRPD) has led to significant paradigm shifts in the way people with disabilities are treated. The implementation of the Convention is moving away from a medical and social approach for people with disabilities to a human rights-based approach, in which people with disabilities are seen as holders of rights and not merely as recipients of protection, rehabilitation or care. Disability is defined as the long-term physical, mental, intellectual or sensory impairment of a person which, in combination with various obstacles, may prevent them from participating fully and effectively in society on an equal basis with others. Obstacles can include different circumstances in the living environment, such as access to buildings and public spaces, labeling and exclusionary attitudes, but also complex wording that prevents a person from accessing the information they need to make a decision.

Article 12 of the CRPD recognizes the legal capacity of persons with disabilities in all spheres of life on an equal basis with others. This means that, regardless of a person's mental capacity, all people are considered to have legal capacity and must be legally treated accordingly, removing obstacles that do not allow it in society. Article 12 of the Convention obliges States Parties to refrain from considering persons incapable of making certain or all decisions in their areas of life and thereby restricting their legal capacity. A person's own decision does not have to be in his or her best interests in the opinion of other people, but must be based on the person's will and preferences, and he or she also has the right to take risks and play his or her part.

According to the Convention, the current guardian's function of choosing the best decision (substitute decision) for the guardian's interests must be replaced by a supported decision, in which various support measures and environmental adaptations ensure that the disabled person can make an independent decision.

Article 29 of the Convention sets out the rights of persons with disabilities to participate in political and public life and provides guidance on how States Parties should ensure that persons with disabilities enjoy political rights and enjoy equal opportunities with others, including the right to vote and to stand as a candidate. In Estonia, the exercise of the right to vote is made dependent on the ability to perform civil law transactions, and the court has no real discretion regarding the ability to exercise the right to vote - if a person has the right to all transactions, he or she also has the right to vote; if there is no right to enter into transactions, there is no right to vote.

The master's thesis examines the development of the protection of the rights of people with disabilities among general human rights. It examines Article 12 of the Convention on legal capacity, decision-making capacity and its assessment, and the obligations of States Parties to take appropriate measures and adjustments to recognize legal capacity and to support decision-making. In support of the active legal capacity of people with intellectual disabilities and mental illness, the Committee has consistently recommended, since its initial conclusions, the abandonment of the decision-making model replaced by disability and guardianship, and the introduction of a supported decision-making model.

The right to vote of persons with disabilities is restricted in the State Party in order to protect the integrity of the elections and the fact that the person has been appointed to guardianship, which is analyzed on the example of Hungary. Examples of the use of the supported decision model are provided in countries where the replaced decision model has been removed from practice. The possibilities of supporting the reform of the right to vote and the decision-making process in the electoral process that have taken place in a similar legal area in the EU countries are considered.

Finally, it is analyzed in which main areas of life the participation of persons appointed to guardianship in Estonia is limited or even excluded, and what have been the questions of the CRPD Committee on the Rights of Persons with Disabilities regarding Estonia's current

practice. On the basis of the positions on the assessment of the right to vote in the decisions of the Supreme Court and the circuit court concerning the right to vote, the author analyzes the compliance of Estonian law with the standard set by the CRPD.

The aim of the master's thesis was to analyze whether the Estonian regulation on the treatment of active legal capacity and deprivation of the right to vote, depending on the scope of guardianship, is in accordance with the CRPD and whether there are alternatives that restrict fundamental rights. The hypothesis of the work was slightly narrower than the treatment of active legal capacity: Estonian legal regulation, in which the deprivation of the right to vote of a person with a mental health condition depends on a person's ability to perform civil transactions, is inconsistent with Articles 12 and 29 of the CRPD.

The Supreme Court has noted that if a guardianship order has given the ward an opportunity to perform transactions (including small transactions) independently, guardianship has not been established for the administration of all matters and the person is not incapacitated with the right to vote within the meaning of § 526 (5) of the Civil Procedure Code. Thus, the exercise of the right to vote is made dependent on the ability to perform civil law transactions, and the court has no real discretion regarding the ability to exercise the right to vote - if a person has the right to all transactions, he also has the right to vote; if there is no right to enter into transactions, there is no right to vote. It has been found in case law that if guardianship is established for the administration of all matters, the court does not have to separately substantiate the declaration of incapacity with regard to the right to vote pursuant to § 526 (5) of the CPC. However, this is not in line with the spirit of Articles 12 and 29 of the CRPD: firstly, the Convention supports universal legal capacity, and secondly, the ECHR has found in practice that deprivation of the right to vote without individual assessment is incompatible with the Convention. Recommendations have also been made consistently to countries to ensure the right to vote for all people with disabilities. Following the example of European countries, significant reforms have taken place in this direction over the last decade.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Council of Europe. A study on the Equal Recognition before the law. Contribution towards the Council of Europe Strategy on the Rights of Persons with Disabilities. National University of Ireland (NUI), 2017. <https://rm.coe.int/168070d7f5> (30.03.2020).
2. CRPD. Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Tunisia, 13.05.2011, CRPD/C/TUN/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/427/92/pdf/G1142792.pdf?OpenElement>
3. CRPD. Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Spain. 19.10.2011, CRPD/C/ESP/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/463/51/pdf/G1146351.pdf?OpenElement>
4. CRPD. Concluding Observations on Sweden, 12.05.2014, CRPD/C/SWE/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/026/74/pdf/G1402674.pdf?OpenElement>
5. CRPD. Concluding observations on the initial report of Kenya, 30.09.2015, CRPD/C/KEN/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/223/37/pdf/G1522337.pdf?OpenElement>
6. CRPD. Concluding observations on the initial report of Uganda, 12.05.2016, CRPD/C/UGA/CO/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/095/95/pdf/G1609595.pdf?OpenElement>
7. CRPD. General comment No. 1 (2014). Article 12: Equal recognition before the law. CRPD/C/GC/1, 19.05.2014, p 3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/pdf/G1403120.pdf?OpenElement>
8. CRPD. General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination. CRPD/C/GC/6, 26.04.2018. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/119/05/pdf/G1811905.pdf?OpenElement>
9. CRPD. Initial report submitted by Estonia under article 35 of the Convention, due in 2014. 03.10.2017, CRPD/C/EST/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/288/90/pdf/G1728890.pdf?OpenElement>
10. CRPD. Inquiry concerning Hungary carried out by the Committee under article 6 of the Optional Protocol to the Convention. 13.09.2019, CRPD/C/HUN/IR/1.

- https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fHUN%2fIR%2f1&Lang=en
11. CRPD. List of issues in relation to the initial report of Estonia. 10.05.2019, CRPD/C/EST/Q/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/136/00/pdf/G1913600.pdf?OpenElement>
 12. CRPD. Replies of Estonia to the list of issues in relation to its initial Report. 16.12.2019, CRPD/C/EST/RQ/1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/345/41/pdf/G1934541.pdf?OpenElement>
 13. CRPD. Replies of Sweden to the list of issues, 18.12.2013, CRPD/C/SWE/Q/1/Add.1. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/402/82/pdf/G1440282.pdf?OpenElement>
 14. CRPD. Replies to the list of issues prior to reporting. 27.04.2020, CRPD/C/SWE/QPR/2-3, p 249. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fSWE%2f2-3&Lang=en
 15. CRPD. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, 12.12.2017, A/HRC/37/56. <https://undocs.org/en/A/HRC/37/56> (12.08.2019).
 16. CRPD. Zsolt Bujdosó and five others v. Hungary. Views adopted by the UN Committee for the Rights of Persons with Disabilities on Communication No. 4/2011. 13.10.2013, CRPD/C/10/D/4/2011, p 9.6. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/475/78/pdf/G1347578.pdf?OpenElement>
 17. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
 18. European Union Agency for Fundamental Rights. Implementing the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). An overview of legal reforms in EU Member States. 05/2015. <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2015-focus-05-2015-crpd.pdf>
 19. European Union Agency for Fundamental Rights. Indicators on the right to political participation of people with disabilities, 2014. <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-right-political-participation-people-disabilities#TabPubOverview> (20.11.2019).
 20. European Union Agency for Fundamental Rights. The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities. 2010. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1619-fra-report-disabilities-2010-en.doc

21. European Union Agency for Fundamental Rights. Who will (not) get to vote in the 2019 European Parliament elections? Developments in the right to vote of people deprived of legal capacity in EU Member States. <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/who-will-not-get-vote-2019-european-parliament-elections>
22. Fundamental law of Hungary. <https://hunconcourt.hu/fundamental-law#>
23. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1619-fra-report-disabilities-2010-en.doc European Union Agency for Fundamental Rights. The right to political participation for persons with disabilities: human rights indicators. 21.05.2014. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/right-political-participation-persons-disabilities-human-rights-indicators>.
24. Käsper, K., Pilt, E. Õigus austusele perekonna- ja eraelu vastu. – Inimõiguste aruanne. Inimõigused Eestis 2010. <https://humanrights.ee/teemad/inimoigused-eestis/inimoiguste-aruanne/inimoigused-eestis-2010-2/oigus-austusele-perekonna-ja-eraelu-vastu/> (30.03.2020).
25. Lorion, S. A Model for National Human Rights Systems? New Governance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. – Nordic Journal of Human Rights, 2019/37/3. <https://doi.org/10.1080/18918131.2019.1682221> (12.02.2020).
26. Parrest, N., Muller, K. ÜRO puuetega inimeste konventsioon lõhkumas eestkotesüsteemi. Sotsiaaltöö 1/2015, lk 51-52.
27. Schulze, M. Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities. A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities. Handicap International, 2010, lk 13-14. http://www.internationaldisabilityalliance.org/sites/default/files/documents/hi_crpd_manual2010.pdf (30.03.2020).
28. Seletuskiri „Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimine ja konventsiooni fakultatiivprotokolliga ühinemine” seaduse eelnõu kohta. http://www.ead.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=375878/Eelnõu_seletuskiri.pdf.
29. Series, S, Nilsson, A. Article 12 CRPD: Equal Recognition before the Law. – Bantekas I, Stein MA, Anastasiou D, (toimet.). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary. – Oxford Commentaries on International Law, 2018. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK539188/> (30.03.2020).

30. Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2016 – 2023. Kinnitatud 30.06.2016 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 240. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/heaolu_arengukava_eelnou_0.docx (23.11.2019).
31. Swedish Agency for Accessible Media, www.allavaljare.se (30.03.2020).
32. UK Department for Work & Pensions, Office for Disability Issues. 2019 Progress Report on the UK's vision to build a society which is fully inclusive of disabled people. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fFCO%2fGBR%2f37315&Lang=en
33. UN General Assambly. Declaration on the Rights of Disabled Persons. Resolution 3447, 09.12.1975. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightsOfDisabledPersons.aspx> (30.03.2020).
34. UN General Assambly. Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons. Resolution 2856, 20.12.1971. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightsOfMentallyRetardedPersons.aspx> (30.03.2020).
35. UN General Assambly. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. General Assambly resolution no 48/96, A/RES/48/96. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/standard-rules-on-the-equalization-of-opportunities-for-persons-with-disabilities.html>
36. UN General Assambly. The protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care. Resolution 46/119, 17.12.1991. <https://undocs.org/en/A/RES/46/119> (20.04.2020).
37. UNHRC. Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas-Aguilar, 02.02.2015, A/HRC/28/58. <https://undocs.org/en/A/HRC/28/58> (30.03.2020).
38. United Nations. Treaty Handbook. 2012. <https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf>.
39. World Conference on Human Rights. Vienna Declaration and Programme of Action. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx> ; https://www.humanrightsestonia.ee/wp/wp-content/uploads/2018/06/eihr_viini_deklaratsioon_ja_tegevuskava_2.pdf
40. Õiguskantsleri aastaülevaade 2018 – 2019. <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2019/index.php> (02.02.2020).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

41. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
42. Euroopa Parlamendi valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 8.
43. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
44. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.
45. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 10.
46. Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.
47. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I, 25.10.2016, 16.
48. Perekonnaseadus. – RT I, 09.05.2017, 29.
49. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. – RT I, 21.04.2020, 24.
50. Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.
51. Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5.
52. Pärimisseadus. – RT I, 10.03.2016, 16.
53. Riigikogu valimise seadus. – RT I, 03.01.2020, 12.
54. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 21.04.2020, 36.
55. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 19.03.2019, 23.
56. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 1994, 53, 889.
57. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.
58. Tõestamisseadus. - RT I, 22.02.2019, 3.
59. Võlaõigusseadus. – RT I, 08.01.2020, 10.
60. Õiguskantsleri seadus. – RT I, 19.12.2019, 14.
61. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

62. EIKo 38832/06, Alajos Kiss v. Hungary.
63. EIKo 57325/00, 13.11.2007. DH and Others v. The Czech Republic.
64. EIKo 7651/17, Kullassepp vs Eesti.
65. RKTkm 2-13-70131/109, p 15.
66. RKTkm 3-2-1-32-17.
67. RKÜKo 3-4-1-2-15.

- 68. RKÜKo, 3-4-1-33-09.
- 69. TlnRnKm 04.05.2018, 2-18-1904.
- 70. TlnRnKm 11.03.2020, 2-19-11831.
- 71. TlnRnKm 26.05.2017, 2-10-31867.